

**САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО**

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

САРАТОВСКАЯ ОБЛАСТНАЯ ДУМА

ПРАВИТЕЛЬСТВО САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

**РЕГИОНАЛЬНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ АССОЦИАЦИИ
КОНСТИТУЦИОНАЛИСТОВ В САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

АССОЦИАЦИЯ ЮРИДИЧЕСКИХ ВУЗОВ

САРАТОВСКОЕ РЕГИОНАЛЬНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ АССОЦИАЦИИ ЮРИСТОВ РОССИИ

САРАТОВСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АССОЦИАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКИ

АССОЦИАЦИЯ «СОВЕТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ»

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА

В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Материалы

XIII Международной научно-практической конференции (2 июля 2020 г.)

г. Саратов 2020

УДК 342.571 (082)
ББК 67.400 я 43
М 43

М 43 Взаимодействие власти, бизнеса и общества в правотворческой деятельности: Материалы XIII Международной научно-практической конференции (2 июля 2020 г.): сборник научных статей. Саратов : Издательство "Саратовский источник", 2020. – 332 с.

ISBN 978-5-6045577-9-2

В предлагаемых статьях сборника анализируются теоретические вопросы, связанные с осмыслением содержания, механизмов реализации и современных тенденций развития конституционного правотворчества; роль правотворчества в предупреждении коррупционных преступлений; проблемы правотворчества в сфере экологии, образования, охраны здоровья, финансового и трудового законодательства; государственного и муниципального управления; правотворчество в сфере развития информационно-коммуникативной культуры населения в эпоху цифровизации.

Для юристов, экономистов, политологов, практических работников, студентов и аспирантов юридических и экономических вузов и всех интересующихся представленной тематикой.

Редакционная коллегия:

Г.Н. Комкова, профессор, д-р юрид. наук (отв. редактор);

С.А. Куликова, доцент, д-р юрид. наук (зам. отв. редактора);

А.А. Казаков, доцент, канд. полит. наук (зам. отв. редактора);

А.А. Вилков, профессор, д-р полит. наук,

О.Ю. Голуб, профессор, д-р соц. наук, *Овсянников С.А.*, канд. юрид. наук,

С.А. Полунин, доцент, канд. юрид. наук, *Н.Т. Разгельдеев*, профессор, д-р юрид. наук,

Е.Н. Тогузаева, канд. юрид. наук, *Н.В. Тюменева*, доцент, канд. юрид. наук.

УДК 342.571 (082)
ББК 67.400 я 43

ISBN 978-5-6045577-9-2

© Коллектив авторов, 2020

ПРАВОТВОРЧЕСТВО ПРЕЗИДЕНТА РФ: ОТ УКАЗНОГО К ПОРУЧИТЕЛЬСКОМУ ПРАВУ

Аннотация. В представленной статье рассмотрены проблемы современного состояния правотворчества Главы государства в части перехода от указного к поручительскому праву. Автором доказано, что поручения Президента РФ имеют конституционную природу. Установлено несоответствие правового регулирования и сложившейся конституционной практики реализации президентских поручений. Выдвигается идея о необходимости совершенствования конституционно-правовой регламентации и правоприменения указанных правоотношений, представлены ряд конкретных предложений.

Ключевые слова: Президент РФ, Конституция РФ, Правительство РФ, указы, поручения, президентский контроль

Е.А. Abaeva

TRANSFORMATION OF THE PRESIDENTIAL AUTHORITY AS A FACTOR FOR REFORMING THE CONSTITUTION

Abstract. The presented article examines the problems of the current state of lawmaking of the Head of State in terms of the transition from the specified to the surety law. The author has proved that the instructions of the President of the Russian Federation are of a constitutional nature. The discrepancy between the legal regulation and the established constitutional practice of the implementation of presidential orders was established. The idea of the need to improve the constitutional and legal regulation and law enforcement of these legal relations is put forward, a number of specific proposals are presented.

Keywords: President of the Russian Federation, the Constitution of the Russian Federation, the Government of the Russian Federation, decrees, instructions, presidential control

Термин «указное право» в российской правовой науке и практике появляется одновременно с институтом президентства. Впервые в научный оборот понятие "указное право" было введено профессором, судьей Конституционного Суда РФ в отставке Лучиным В.О., работы которого ("«Указное право» в России" (М.,1996) и др.) получили высокую оценку юридической общественности.

В начале 2000-х годов профессор Лукьянова Е.А. определила «указное право» в качестве ярких особенностей современного этапа развития конституционного законодательства в России, с помощью которого осуществляется преимущественное регулирование общественных отношений, в том числе в ряде случаев, требующих принятия законов [1, с. 55]. Примечательно, что уже в 2015 году на одной из научно-практических конференций, профессор Тихомиров Ю.А. заявил, что мы сейчас переживаем период не указного, а «поручительского права» [2].

Следует заметить, что на протяжении 1990-х начала 2000-х гг. XX в. тематика, связанная с указами Президента РФ (юридическая природа, пределы регулирования, соотношение с законом), занимала умы ведущих ученых-конституционалистов: Авакьяна С.А., Дмитриева Ю., Волошенко И.Н., Кичалюк

О.Н., Колесникова Е.В., Кубатаева М.Г., Мазурова А.В., Окунькова Л.А. Исследование же президентских поручений правовой наукой проводится преимущественно в рамках административного права, а именно президентского контроля.

Можно утверждать, что поручения Президента РФ имеют конституционную природу, исходя из субъектов, объектов и содержания регулируемых правоотношений. Представляется, что акты, действия и решения, в том числе поручения Главы Российского государства, направлены на эффективное исполнение его конституционных функций (конституционно установленных обязанностей) по гарантированию Основного закона, прав человека, принятию мер по охране суверенитета государства, поддержанию гражданского мира и согласия в стране, обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов власти. Именно поручения играют ключевую роль в реализации последнего [3, С. 107].

Поручения как инструмент реализации президентских полномочий, впервые на конституционном уровне получили закрепление в результате конституционной реформы 2020 г. [4] Так, согласно новой редакции ст. 113 Конституции РФ, Председатель Правительства РФ организует его работу не только в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, но и его *поручениями*, а также несет персональную ответственность перед Главой государства за осуществление возложенных на Правительство РФ полномочий. Председатель Правительства РФ уже *не определяет*, как ранее, *основные направления его деятельности* [5], что обусловлено корректировкой п. «б» ст. 83 – Президент РФ не просто может председательствовать на заседаниях Правительства РФ, но и *осуществляет общее руководство* его деятельностью [6]. Можно утверждать, что в определенной мере произошла конституционализация – придание сложившимся на практике президентским полномочиям легитимного характера [7, С. 170].

Очевидно, что появление института президентских поручений связано с низкой исполнительной дисциплиной президентских указов: "Анализ состояния дисциплины свидетельствует о несогласованности действий, неполноте проработки вопросов, что приводит к безусловному затягиванию решений поставленных президентом вопросов" [8]. Еще в 1996 г. Указом Президента РФ вводится правовой режим организации контроля и проверки исполнения поручений Президента РФ [9]. В 2011 г. специальным Указом Президента РФ закреплён современный Порядок совершенствованию организации исполнения его поручений и указаний (далее – Указ № 352) [10].

Согласно Указу № 352, поручения Президента РФ содержатся в его указах, распоряжениях, а также директивах (также не имеют конституционного закрепления), могут оформляться в установленном порядке на бланках со словом "Поручение", или в виде перечней поручений. Оформление проектов поручений, а также контроль за и исполнением возложено на президентскую Администрацию.

Указ № 352 устанавливает перечень исполнителей поручений – *исключительно представители федеральной и региональной исполнительной власти*: руководители федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов и высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ, которые несут персональную ответственность за своевременное и надлежащее их исполнение.

На практике спектр таких субъектов намного шире, что свидетельствует о ставшей уже традицией реализации скрытых президентских сверхполномочий [11]. Так, по итогам заседания президентского Совета по развитию гражданского общества и правам человека и встречи Президента РФ с уполномоченными по правам человека в субъектах РФ, в рамках 11 поручений органам исполнительной власти, даны также рекомендации Государственной Думе Федерального Собрания, Верховному Суду РФ, Генеральной прокуратуре РФ, РПЦ [12]. Такие поручения носят обязательный характер, несмотря на форму рекомендации. Возникает вопрос, могут ли применяться санкции в случае невыполнения, несвоевременного или ненадлежащего исполнения такого поручения к представителям формально независимых органов?

На официальном сайте Президента РФ в специальном разделе «Поручения Президента» содержится информация о данных им поручениях, сроках исполнения и ответственных лицах, однако *отсутствуют данные об их исполнении* [13]. В поручении и перечне поручений Президента РФ указываются фамилия (фамилии) и инициалы должностного лица (должностных лиц), которому (которым) дано поручение, а также срок, необходимый для его надлежащего исполнения. Исполнитель обязан не позднее установленного срока представить доклад на имя Президента РФ, в котором должны быть отражены конкретные результаты исполнения поручения. В случае если поручение дано нескольким исполнителям, доклад о его исполнении представляет исполнитель, указанный в нем первым. Если в результате исполнения поручения в Государственную Думу был внесен проект федерального закона либо был издан акт Президента РФ или Правительства РФ, то вместо доклада в Контрольное управление Президента РФ представляется информация об исполнении.

Сроки исполнения поручений Президента РФ установлены Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти: поручение подлежит исполнению в установленный в нем срок; если в качестве срока исполнения установлен период времени, началом его считается дата подписания поручения. Поручение, содержащее указание "срочно", подлежит исполнению в 3-дневный срок. Если срок исполнения в поручении не указан, оно подлежит исполнению в срок до 1 месяца с даты его подписания [14]. Если поручение дано нескольким органам исполнительной власти, то федеральный министр или иной руководитель федерального органа исполнительной власти, указанный в поручении первым или обозначенный словом "созыв", является головным исполнителем поручения, организует работу по его исполнению и несет персональную ответственность за его исполнение. При наличии обстоятельств, препятствующих исполнению поручения в установленный срок, исполнитель не позднее чем по истечении половины установленного срока представляет на имя Президента РФ обоснованные предложения по корректировке срока исполнения. В Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти содержится порядок организации исполнения поручений Президента РФ [15].

Такие поручения даются не только по итогам совещаний с членами Правительства РФ. Так, в течение 2020 года перечень поручений был дан по итогам: совещания о ликвидации последствий паводка в Иркутской области в 2019 год., встреч с членами Общественной палаты РФ и с членами рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ, обращения

Президента к гражданам России, встречи с представителями общественности Крыма и Севастополя, совещания с высшими должностными лицами субъектов РФ по вопросам противодействия распространению новой коронавирусной инфекции и др.

Таким образом, нормативная база и сложившая практика свидетельствуют, что поручения вступают формой оперативного правотворчества Главы государства, направленные как на подготовку исполнителями законопроектов, так и анализ правоприменительной и судебной практики с целью их совершенствования, а также реализацию президентского контроля за их исполнением. Представляется, что, как и в случае с иными конституционно установленными актами Президента РФ (указами и распоряжениями), назрела необходимость четкого урегулирования круга вопросов, по которым могут даваться поручения в рамках компетенции Главы государства и субъектов-исполнителей, кому они могут быть адресованы. Исполнение президентских поручений и их результаты, также, как и их дача, должны носить транспарентно-публичный характер и отображаться на официальном сайте Главы государства.

Кроме того, в продолжении современного конституционного реформирования с целью конституционализации президентских полномочий, предлагается следующая редакция ст. 90 Конституции РФ:

1. Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения, *дает поручения и указания.*

2. Указы, распоряжения, *поручения и указания* Президента Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.

3. Указы, распоряжения, *поручения и указания* Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Список использованной литературы и источников:

1. Лукьянова Е.А. Журнал российского права, N 10, 2001. С 55-67.
2. Материалы IX Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» Московского государственного юридического Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) «Стратегия национального развития и задачи российской юридической науки» (к 25-летию принятия Декларации о государственном суверенитете России 12 июня 1990 года), 25 ноября 2015 года МГЮА, Москва // Сайт МГЮА имени О.Е. Кутафина [Сайт]. URL: http://mgjoa.pf/news/otkrytie-v-moskovskoy-yuridicheskoy-nedeli/?set_filter=Y (дата обращения: 01.05.2020).
3. Крючкова (Абаева) Е.А. Поручения Президента РФ как инструмент обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти в гуманитарной сфере // Политико-правовые технологии разрешения конфликтных ситуаций между властью, общественными организациями и СМИ: материалы VI Международной научно-практической конференции аспирантов, преподавателей, практических работников. Выпуск 6. Саратов: издательство «Саратовский источник», 2013. С. 104-107
4. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ // СЗ РФ. 2020, N 11, ст. 1416,
5. Конституция РФ 1993 г. (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)
6. Конституция Российской Федерации. (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)

7. *Абаева Е.А.* Конституционализация скрытых президентских полномочий / Конституционные идеалы и ценности в практической демократии: материалы и доклады XII Международной научно-практической конференции (Самара, 29 сентября – 2 октября 2016 г.) / Под ред. В.В.Полянского, В.Э.Волкова – Самара: Изд-во Самарского университета. 2017.С. 162-170

8. Указанному верить. Из выступления начальника Главного контрольного управления К. Чуйченко в марте 2010 года на специальном совещании // Сайт газеты "Коммерсантъ" [Сайт]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1756567> (дата обращения: 23.08.2011).

9. О мерах по совершенствованию организации контроля и проверки исполнения поручений Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 06.11.1996 N 1536 // СЗ РФ. 1996, N 46, ст. 5241 (утратил силу)

10. О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации (вместе с "Порядком исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации"): Указ Президента РФ от 28.03.2011 N 352 // СЗ РФ. 2011, N 14, ст. 1880

11. *Комарова В. В.* Скрытые полномочия Президента России: вопросы теории и практики // Вестник Университета имени О.Е.Кутафина. № 6 (46) 2018. С. 19-23

12. Поручения Президента // Сайт Президента РФ [Сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62700> (дата обращения: 01.05.2020).

13. Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию гражданского общества и правам человека и встречи с уполномоченными по правам человека// Сайт Президента РФ [Сайт]. URL <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/63373> (дата обращения: 01.05.2020).

14. О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 N 30 (ред. от 01.02.2020) // СЗ РФ. 2005, N 4, ст. 305

15. О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 N 452 (ред. от 01.02.2020) // СЗ РФ. 2005, N 31, ст. 3233

А.С. Айрапетян, О.А. Данилова

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ ПО ВОПРОСУ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА (КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ И ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)

Аннотация. В статье речь идет о конституционном и финансово-правовой измерении реализации законодательной инициативы по вопросу федерального бюджета. Авторы на основе анализа конституционных положений, норм Бюджетного кодекса, а также Регламента Государственной Думы приходят к выводу об особенностях положения Правительства РФ и иных субъектов права законодательной инициативы в вопросе принятия федерального бюджета. В сравнении с французским зарубежным опытом правового регулирования авторы приходят к выводу, что действующее конституционно-правовое и финансово-правовое регулирование процедуры реализации законодательной инициативы в Российской Федерации является одним из элементов механизма сдержек и противовесов в отечественной модели разделения властей. В этой связи авторы также предлагают и обосновывают законодательные изменения в части укрепления правового положения Счетной палаты РФ.

Ключевые слова: право законодательной инициативы, федеральный бюджет, принцип разделения властей, система сдержек и противовесов, Правительство Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации

FEATURES OF THE IMPLEMENTATION OF THE RIGHT OF LEGISLATIVE INITIATIVE ON THE FEDERAL BUDGET (CONSTITUTIONAL AND FINANCIAL ASPECTS)

Abstract. The article deals with the constitutional and financial-legal dimensions of the implementation of legislative initiatives on the Federal budget. The authors on the basis of the analysis of constitutional provisions, norms of the Budget code and Regulations of the State Duma have come to the conclusion about the peculiarities of the position of the Government of the Russian Federation and other subjects of legislative initiative to pass a Federal budget. In comparison with the French foreign experience of legal regulation, the authors conclude that the current constitutional-legal and financial-legal regulation of the procedure for implementing legislative initiatives in the Russian Federation is one of the elements of the mechanism of checks and balances in the domestic model of separation of powers. In this regard, the authors also propose and justify legislative changes to strengthen the legal position of the Accounts Chamber of the Russian Federation.

Keywords: right of legislative initiative, Federal budget, principle of separation of powers, system of checks and balances, Government of the Russian Federation, Accounts Chamber of the Russian Federation.

Конституция Российской Федерации [1] устанавливает закрытый перечень субъектов законодательной инициативы. В ч. 1 ст. 104 Основного закона к субъектам, которые вправе вносить законопроекты в нижнюю палату Федерального Собрания и возбуждать законодательный процесс, отнесены Президент России, Совет Федерации, сенаторы, депутаты Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов Федерации, Конституционный и Верховный Суды РФ. Однако не все названные субъекты в вопросе законодательной инициативы являются равноправными.

Конституция определяет ряд особенностей реализации указанного права некоторыми его субъектами. Так, Конституционный и Верховный Суды РФ могут им воспользоваться только по вопросам их ведения. К таким вопросам, например, можно отнести организацию судебной системы, правила судопроизводства, уплату государственной пошлины за обращение в суд и так далее.

Кроме того, конституционный законодатель, наделяя Правительство РФ полномочием по разработке и представлению Государственной Думе федерального бюджета (п. «а» ч. 1 ст. 114), по сути, исключает всех иных субъектов законодательной инициативы не только из деятельности по разработке проекта федерального закона о федеральном бюджете, но и из механизма возбуждения законодательного процесса по данному вопросу. Отнесение федерального бюджета к предмету правового регулирования федеральными законами напрямую вытекает из положения п. «а» ст. 106 Конституции, которое устанавливает обязательное рассмотрение Советом Федерации принятого Государственной Думой федерального закона о федеральном бюджете.

В соответствии со ст. 104 действующего Регламента Государственной Думы [2] право законодательной инициативы ее субъектами может реализовываться не только в форме внесения законопроектов, т.е. возбуждением (началом) законодательного процесса, но и внесением поправок к законопроектам. Согласно

ряду взаимозависимых положений Регламента нижней палаты Федерального Собрания все субъекты права законодательной инициативы вправе вносить свои поправки к законопроекту, принятому или одобренному в первом чтении (п. 5 ст. 119 и п. 1-2 ст. 121).

Подобные поправки могут быть внесены и при рассмотрении Государственной Думой во втором чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. В этом случае все вышеназванные субъекты законодательной инициативы направляют свои поправки по предмету второго чтения, закрепленному п. 2 ст. 205 Бюджетного кодекса РФ [3] (далее – БК РФ) в Комитет по бюджету. Кроме того, согласно п. 3 ст. 120 Регламента Государственной Думы Счетная палата Российской Федерации вправе представить в ответственный комитет предложения по доработке принятого или одобренного в первом чтении проекта федерального закона, по которому имеется заключение Счетной палаты Российской Федерации. Согласно БК РФ на заключение высшего органа внешнего государственного аудита направляется как на проект федерального закона о федеральном бюджете, так и на проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов. Таким образом, фактически Счетная палата также может повлиять на проекты бюджетов, внося свои предложения по доработке «бюджетных» законов, но при этом статусом субъекта законодательной инициативы не наделена. В связи с высоким профессиональным уровнем самих аудиторов Счетной палаты, думается, что именно поправки от компетентной инстанции в вопросе контроля за бюджетной деятельностью, были бы особо важны в вопросе повышения экономности и эффективности использования бюджетных средств. В связи с чем, предлагается наделить Счетную палату статусом субъекта законодательной инициативы в данной сфере.

Если при принятии федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов, инициатива возбуждения законодательного процесса лежит не только на Правительстве РФ, но и на других субъектах законодательной инициативы. Однако эти условия строго ограничены. Во-первых указанные субъекты имеют право внести проекты федеральных законов о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период только в части, изменяющей основные характеристики и ведомственную структуру расходов федерального бюджета в текущем финансовом году. Во-вторых, этому должно было предшествовать превышение утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете общего объема доходов (без учета дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета и доходов от управления средствами Фонда национального благосостояния) более чем на 10 %. В-третьих, проекты могут быть ими внесены, если Правительство РФ не внесло в нижнюю палату парламента соответствующий законопроект в течение 10 дней со дня рассмотрения Государственной Думой отчета об исполнении федерального бюджета за период, в котором получено указанное превышение (п. 2 ст. 212 БК РФ). Таким образом, фактически и из инициативы по возбуждению законодательного процесса по изменению «бюджетных» законов преимущественно все иные субъекты законодательной инициативы кроме высшего органа исполнительной власти исключены. В связи с чем возникает вопрос о соблюдении в столь важном процессе финансовой деятельности системы сдержек и противовесов.

Если сравнить указанное положение дел, допустим, с Францией, то можно заметить, что в данном европейском государстве система сдержек и противовесов в

рамках разделения властей во взаимоотношениях Национального Соборания и Сената с правительством сильно смещена в сторону последнего. Например, предметы правового регулирования законами, принимаемыми обеими палатами французского парламента, четко определены в ст. 34 Конституции V-й Республики от 04.10.1958 г., все остальные общественные отношения могут быть урегулированы актами правительства в рамках его регламентарной власти. К тому же французское правительство (по сравнению с российским) обладает большим набором рычагов влияния на парламента в законодательном процессе. Правительство вправе обратиться в Конституционный Совет Франции в случае разногласий с палатами парламента, вправе требовать последнее слово от Национального Соборания (*demander statuer définitivement*) в случае разногласий последнего с Сенатом, а также может потребовать оставить в тексте рассматриваемого законопроекта только свои (правительства) поправки) и так далее.

Более того, изначально Конституция Франции наделила правом законодательной инициативы более узкий (по сравнению с Россией) круг субъектов. Согласно ст. 39 Основного закона Франции таким правом обладают Премьер-министр и члены Парламента. Если законодательный процесс начинается по инициативе правительства, то он именуется «законопроектом» (*le projet de loi*), а если по инициативе парламентария – «законодательным предложением» (*la proposition de loi*). Как отмечается в специальной литературе, во французской конституционной практике наблюдается «бесспорное превалирование правительственных законопроектов», в то время как законодательная инициатива членов Парламента имеет «второстепенный», даже «маргинальный» характер [5, с. 34 и 37]. Если говорить о финансовых законах, то, например, конституционалистом В.В. Маклаковым отмечается, что Правительство Франции, по сути, является «хозяином» процедуры принятия таких законодательных актов. Похожее положение занимает и Правительство России, если учесть его полномочие об обязательной даче заключения на законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета согласно ч. 3 ст. 104 Конституции РФ. Однако с поправкой на приведенные выше нормы Регламента Государственной Думы и Бюджетного кодекса РФ положение Правительства РФ по сравнению с коллегами во Франции не идентичное.

Таким образом, можно прийти к выводу о том, что право законодательной инициативы Правительства по вопросу федерального бюджета в России не является абсолютным. Таковым его можно считать только в части возбуждения законодательного процесса, чтобы он начался. В части же возможности внесения поправок к законопроекту о федеральном бюджете, принятому в I чтении, помимо Правительства остальные субъекты права законодательной инициативы не лишены возможности повлиять на итоговые доходные и расходные составляющие федерального бюджета. По сути, в случае конфликта Правительства с кем-то из иных субъектов права законодательной инициативы реализация права внесения поправок в законопроект о бюджете между I и II чтением переносит имеющийся спор на откуп Государственной Думы, Совета Федерации и Президента с появившейся благодаря поправкам 2020 года возможностью передачи дела в Конституционный Суд РФ в случае если глава государства решит реализовать опцию предварительного конституционного контроля. Имеющиеся

конституционные нормы, а также положения бюджетного законодательства в части реализации права законодательной инициативы Правительством РФ и иными субъектами данного права по вопросу федерального бюджета являются продолжением и развитием конституционных основ системы сдержек и противовесов в рамках российской модели разделения властей. Указанное правовое регулирование не позволяет монополизировать вопросы, касающиеся федерального бюджета в руках исполнительной власти, а также сконцентрировать весь круг основных полномочий на федеральном уровне.

Список использованной литературы и источников:

1. Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (в ред. от 14.03.2020 г. N 1-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; 2020. № 11. Ст. 1416.
2. Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 г. N 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 23.06.2020 г. № 8403-7 ГД) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801; 2020. № 26. Ст. 4084.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. N 145-ФЗ (в ред. от 31.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2020. № 31 (часть I). Ст. 5022.
4. La Constitution de la République française du 04.10.1958 (à jour de la révision constitutionnelle du 23.07.2008) // Journal officiel de la République française. – 1958. – 5 octobre; 2008. – 24 juillet.
5. Маклаков В. В. Законодательный процесс в современной Франции: Учебное пособие. – Москва: ИНИОН РАН, 2014. – 182 с.

О.П. Арзамасцев

**ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО)
ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ КАК СУБЪЕКТ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ
ИНИЦИАТИВЫ**

Аннотация. В статье председатель законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации рассматривается как субъект права законодательной инициативы.

Приводится сравнительный анализ положений законодательства субъектов Российской Федерации. Анализируются законопроекты Председателя Законодательного Собрания Пензенской области.

Ключевые слова: законодательная инициатива, региональный парламент, региональный законодательный процесс.

O.P. Arzamastsev

**CHAIRMAN OF THE REGIONAL PARLIAMENT OF THE RUSSIAN
FEDERATION AS A SUBJECT OF LEGISLATIVE INITIATIVE**

Abstract. In the article, the Chairman of the regional Parliament is considered as a subject of the right of legislative initiative. Compares the position of the regional legislation. Analyzed the bills of the Chairman of the Legislative Assembly of the Penza region.

Keywords: legislative initiative, regional parliament, regional legislative process.

В зависимости от уровня законотворческого органа можно выделить федеральный законодательный процесс и законодательный процесс на уровне субъекта Российской Федерации.

Конституция РФ не выделяет председателя законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в качестве отдельного субъекта права законодательной инициативы в федеральном законодательном процессе.

Субъекты права законодательной инициативы в законодательном процессе на уровне субъекта Российской Федерации названы в ст. 6 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Этот перечень является открытым, поэтому право законодательной инициативы в региональном законодательном процессе может быть предоставлено председателю законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по усмотрению субъекта Российской Федерации.

Возникает вопрос: во всех ли субъектах Российской Федерации председатель законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации является субъектом права законодательной инициативы? Для ответа на этот вопрос были проанализированы основные законы всех субъектов Российской Федерации и специальные законы некоторых субъектов Российской Федерации.

Председатель законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации является самостоятельным субъектом права законодательной инициативы только в двух республиках и двух областях. Правом законодательной инициативы в региональном законодательном процессе наделены: Председатель Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия (ст.35 Степного Уложения Республики Калмыкия) [1]; Председатель Государственного Совета Республики Коми (ст. 75 Конституции Республики Коми) [2]; председатель Магаданской областной Думы (п.1 ст.17 Устава Магаданской области) [3] и Председатель Законодательного Собрания Пензенской области (п.2 ст.21 Устава Пензенской области) [4].

Уставы краев, автономных образований и городов федерального значения не выделяют председателя законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в качестве отдельного субъекта права законодательной инициативы. Следует полагать, что большинство субъектов Российской Федерации не стали указывать председателя регионального парламента в качестве субъекта права законодательной инициативы, поскольку лицо, занимающее эту должность, уже наделено таким правом в статусе депутата.

В 2014 году Председателем Законодательного Собрания Пензенской области в региональный парламент было внесено 11 законопроектов, в 2015 году – 13, в 2016 году – 12, в 2017 году – 17 и в 2018 году 8 законопроектов [5].

При подготовке данной статьи были проанализированы проекты законов, внесенные Председателем Законодательного Собрания Пензенской области в региональный законодательный орган в 2019 и 2020 годах. За весь 2019 год Председателем Законодательного Собрания было внесено в региональный парламент 15 проектов законов, а за неполный 2020 год – 6 законопроектов.

Так, Председателем Законодательного Собрания были предложены изменения в статьи 27 и 43 Устава Пензенской области, согласно которым полномочия Правительства Пензенской области дополнены полномочием по реализации и защите прав коренных малочисленных народов, а также уточнены отдельные положения Устава Пензенской области в части, касающейся полномочий Законодательного Собрания Пензенской области [6].

Многие законопроекты Председателя Законодательного Собрания были подготовлены с целью приведения законодательства Пензенской области в соответствии с последними изменениями федеральных законов, новыми указами Президента РФ и иными федеральными актами, а также с целью уточнения законодательных норм и устранения правовой неопределенности.

Значительная часть законодательных инициатив Председателя Законодательного Собрания Пензенской области касалась статуса и полномочий органов и должностных лиц Пензенской области. Был предложен ряд изменений в Закон Пензенской области «О Счетной палате Пензенской области». Так, одним из законопроектов предписывалось установить дополнительные требования к кандидатам на руководящие должности Счетной палаты Пензенской области. В соответствии с этим проектом, не может быть назначен на должность председателя Счетной палаты, его заместителя или аудитора Счетной палаты, гражданин Российской Федерации, который состоит в близком родстве или свойстве с Председателем Законодательного Собрания, Губернатором Пензенской области, руководителями органов исполнительной власти Пензенской области. Председателем Законодательного Собрания были предложены изменения, наделяющие председателя Счетной палаты Пензенской области правом утверждения перечня должностных лиц Счетной палаты, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и устанавливающие порядок передачи Счетной палате полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля. Также предлагалось в статью 5 Закона Пензенской области «Об Уполномоченном по правам человека в Пензенской области» внести уточнение о прекращении полномочий Уполномоченного со дня вступления в должность нового Уполномоченного.

Ряд подготовленных Председателем Законодательного Собрания законопроектов предполагал внесение изменений в Закон Пензенской области «О статусе депутата Законодательного Собрания Пензенской области». Во-первых, этими проектами предусматривалось право Законодательного Собрания направить по инициативе депутата, группы депутатов, комитета запрос руководителям государственных органов, органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и соответствующих должностных лиц, а также обязанность государственных органов, органов местного самоуправления Пензенской области оказывать необходимое содействие в проведении депутатской проверки. Во-вторых, предлагались изменения в части оплаты услуг помощников депутата, работающих на условиях гражданско-правового договора. В-третьих, предлагалось уточнить и изменить положения закона в части предоставления депутатами Законодательного Собрания Пензенской области сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; в части предварительного уведомления Законодательного Собрания Пензенской области депутатами Законодательного Собрания, осуществляющими свои полномочия на профессиональной постоянной

основе, об участии на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией; а также в части ответственности за коррупционные правонарушения.

Несколько законопроектов Председателя Законодательного Собрания были направлены на совершенствование избирательного законодательства. Этими законопроектами предлагалось закрепить возможность голосования избирателей по почте, а также посредством дистанционного электронного голосования, обеспечить голосование избирателей, находящихся под домашним арестом и установить порядок включения работающих вахтовым методом в списки избирателей или участников референдума. Также было предложено увеличить размер суммы, которую кандидат в депутаты представительного органа муниципального образования может использовать для избирательной кампании без открытия специального избирательного счета, с 5000 рублей до 15000 рублей и уточнить нормы, регламентирующие сбор подписей в поддержку выдвижения кандидатов по одномандатным избирательным округам. Проектом закона «О внесении изменений в Закон Пензенской области «О выборах Губернатора Пензенской области» предлагались дополнения и уточнения в части проведения агитации. В 2020 году в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, Председателем Законодательного Собрания был внесен проект закона, предусматривающий возможность отложения голосования на выборах и референдумах при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

В сфере административного права Председателем Законодательного Собрания было предложено наделить должностных лиц органов местного самоуправления правом составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 7.32.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в частности за предоставление заведомо ложного экспертного заключения в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд экспертом, экспертной организацией, ее уполномоченным представителем.

Особо следует отметить законопроект «О внесении изменений в отдельные законы Пензенской области», внесенный Председателем Законодательного Собрания в декабре 2019 года. Данным законопроектом запрещается продажа несовершеннолетним бестабачной никотиносодержащей продукции и устанавливается административная ответственность в виде наложения административного штрафа за розничную продажу бестабачной никотиносодержащей продукции несовершеннолетним.

Все указанные законопроекты Председателя Законодательного Собрания были приняты Законодательным Собранием Пензенской области в первом и во втором чтении в окончательной редакции.

Таким образом, председатель законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации далеко не во всех субъектах входит в перечень субъектов права законодательной инициативы в региональном парламенте. Вместе с тем, следует позитивно оценить опыт Пензенской области, где Председатель Законодательного Собрания обладает правом законодательной инициативы и активно им пользуется. В 2019 и 2020 годах Председателем Законодательного Собрания было подготовлено немало правотворческих предложений, направленных на совершенствование законодательства региона и во благо жителей Пензенской области.

Список использованной литературы и источников:

1. Степное Уложение (Основной Закон) Республики Калмыкия (принято Конституционным Собранием РК - ХТ 05.04.1994) // Известия Калмыкии, № 60, 07.04.1994.
2. Конституция Республики Коми (принята Верховным Советом Республики Коми 17.02.1994) // Ведомости Верховного Совета Республики Коми, 1994, № 2, ст. 21.
3. Закон Магаданской области от 28.12.2001 № 218-ОЗ Устав Магаданской области (принят Магаданской областной Думой 26.12.2001) // Магаданская правда, № 201(18919), 29.12.2001
4. Устав Пензенской области (принят ЗС Пензенской обл. 10.09.1996) // Пензенские вести, № 133-134, 13.09.1996.
5. Справочно-правовая информация о состоянии законодательства в Пензенской области [Электронный ресурс] // <http://www.zspo.ru/legislative/legal/> (дата обращения: 30.06.2020).
6. Романовская О.В. Структура областного парламента (на примере Законодательного Собрания Пензенской области) // Юридический мир. 2006. № 4. С. 53-57.

Г.Р. Асадуллина, С.И. Ивентьев

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КОНЦЕПТ «ДУХОВНО-ПРАВСТВЕННЫЕ РИСКИ» В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация. В статье теоретически рассматриваются духовно-нравственные риски в правотворческой деятельности. Авторы в исследовании применяют экономический концепт «духовно-нравственных рисков» к правовой деятельности, в том числе юридической науке. Обращено внимание на то, что духовно-нравственные риски в правовой деятельности и юридической науке напрямую влияют на безопасность человека, общества и государства.

Ключевые слова: Человек, правовая деятельность, юридическая наука, правотворчество, риски, духовно-нравственные риски, безопасность, концепция, концепт.

G.R. Asadullina, S.I. Iventev

ECONOMIC CONCEPT «SPIRITUAL AND MORAL RISKS» IN LAW-MAKING ACTIVITY

Abstract. The article theoretically considers spiritual and moral risks in law-making activities. The authors in the study apply the economic concept of «spiritual and moral risks» to legal activity, including legal science. Attention is drawn to the fact that spiritual and moral risks in legal activity and legal science directly affect the security of the person, society and the state.

Keywords: Human, legal activity, legal science, lawmaking, risks, spiritual and moral risks, security, concept, concept.

Становится все более очевидным то, что ключевые проблемы современного общества возникают в связи с обесцениванием духовных и нравственных ценностей. Известно, что духовная и моральная деградация порождает все виды социальных пороков и становится благодатной почвой для распространения различных человеческих страстей, разрушающих душу человека, которые активизируют процессы распада в различных сферах общества.

В последнее время отечественная экономическая наука занялась исследованием духовно-нравственных рисков в управлении бизнесом, которые связаны с личностью и духовно-нравственным уровнем самого топ-менеджера [3,

с.179-182]. В свою очередь, предметом исследования юридической науки выступают только риски, касающиеся договорной работы (риски ответственности, экономические, производственные, социальные, инновационные и пр.), правотворческой и правоприменительной деятельности (социальные, экономические и пр.) [7, с.5-20; 8, с.19-27]. При этом правоведами не рассматриваются риски, связанные с морально-нравственным обликом юриста, то есть духовно-нравственные риски, возникающие при осуществлении любой правовой деятельности, а также их влияние на безопасность человека и общества. В связи с чем, этот пробел по мере возможности на теоретическом уровне восполняется настоящим исследованием, что и определяет актуальность темы статьи.

В правотворчестве духовно-нравственные риски, так или иначе, выявляются в результате проверки законопроектов на предмет коррупционной составляющей и нарушения антимонопольного законодательства.

Впервые концепт «духовно-нравственные риски» был использован в авторской концепции духовно-нравственных рисков в экономической дисциплине «риск-менеджмент» исследователей С.С. Гузенко, Р.А. Тимофеева, согласно которой любые риски связаны с человеческим фактором, духовным и нравственным уровнем человека, который определяет верные и направленные на пользу человека и общества управленческие решения [3, с.179-182], с чем мы полностью соглашаемся.

По мнению вышеуказанных авторов, «менеджер именно формирует бизнес, определяя его приоритеты и ценностную политику. Низкий морально-нравственный уровень специалиста-менеджера может привести бизнес к репутационным (от лат. *reputatio* – размышление, рассуждение) рискам, а также к неверным управленческим решениям, например, к уходу бизнеса в теневую экономику, уклонению компании от уплаты налогов или приобретению дешевой контрафактной продукции, опасной для жизни потребителя, и т.д.

Специалист-менеджер, имеющий духовно-нравственные пороки (алчность, зависть, чревоугодие, гордыня, властолюбие, мстительность и т.д.), будет всегда радеть только о личной выгоде или интересе, забывая о благе других людей и общества, не говоря о безопасности компании. Не исключено, что он может без зазрения совести пойти и на совершение какого-либо правонарушения или преступления» [3, с.179-182]. Ибо духовно-нравственные начала всегда играли весьма значительную роль в жизни человека. В человеке с бездуховным инстинктом отсутствуют вера, доброта, жалость, человечность, совесть и честь. Для него все хорошо, что ему выгодно. Он ищет богатства, и власти... Бездуховному инстинкту противостоит дух в человеке, начало сердца, разумной воли, его душа. Правосознание есть одно из основных проявлений «я есть личность с духовным достоинством и правами, я знаю, что мне можно, должно и чего нельзя; и такую же свободную и ответственную личность я чту в каждом другом человеке» [5, с.31].

Экономический концепт «духовно-нравственные риски» вводит в экономическую науку философско-религиозные категории: дух как нематериальное явление, душа человека и дух человека.

Экономический концепт «духовно-нравственные риски» по своей сути является универсальной категорией, так как применим не только к экономической

науке, но и к другим сферам деятельности человека (юриспруденция, политика, философия, искусство, религия, медицина и т.д.).

По нашему мнению, экономический концепт «духовно-нравственных рисков» можно по аналогии также применить и к юридической науке и правовой деятельности, что расширит поле исследования различных правовых явлений, позволит раскрыть их положительные и негативные стороны, а также всесторонне изучить влияние этих рисков на безопасность человека, общества и государства.

Под правовой (юридической) деятельностью понимается деятельность, связанная с таким регулятором социальных отношений, как право [9, с.197]. Сюда относят юридическую деятельность государства (юридическая наука, правотворчество, юстиция, правосудие, правоохранительная и контрольно-надзорная деятельность и пр.) и юридическую деятельность граждан, юридических лиц и общественных объединений [2, с.175-185; 8].

Под духовно-нравственными рисками в правовой деятельности и юридической науке следует подразумевать человеческий фактор, связанный с морально-нравственным обликом и духовно-нравственным уровнем человека, должностного лица, которые занимаются правовой (юридической) деятельностью на теоретическом и прикладном уровне и (или) принимают определённые решения, осуществляют государственное и корпоративное управление.

Теоретическую основу правовой деятельности обеспечивает юридическая наука, которая не всегда в своей работе руководствуется морально-этическими принципами.

В результате правовой деятельности вырабатываются нормы и правила и обеспечиваются физическая, правовая и духовно-нравственная безопасность человека, общества и государства.

Принимаемые в ходе правовой деятельности решения напрямую зависят от человека или группы лиц, наделённых определёнными властными полномочиями (должностные лица, депутаты органов государственной власти и местного самоуправления). От них зависит благополучие и безопасность человека, общества и государства. Следовательно, законом и обществом к ним предъявляются повышенные требования, в том числе к духовно-нравственному уровню человека.

Духовно-нравственные риски в правовой деятельности и юридической науке напрямую влияют на безопасность человека, общества и государства, так как духовно-нравственный уровень человека влияет на принимаемые решения в области безопасности, в разработке определённых теоретических и прикладных норм и правил обеспечения безопасности человека в различных сферах его деятельности. Слабая и безнравственная теоретическая база юридической науки способствует принятию бесчеловечных законов, поощрению духовно-нравственных пороков и преступлений (например, отсутствие в законодательстве более адекватного наказания за коррупцию и конфискации имущества, полученного преступным путём, не пресекает, а способствует распространению коррупции).

Авторы считают, что общество и государство особое внимание должно уделять духовно-нравственной безопасности, под которой мыслится обеспечение защиты духовной и нравственной сферы человека и общества, души и духа человека [4, с.87-91]. Поиск источников и условий, при которых происходит становление и развитие духовно-нравственной деятельности людей, связан с возникновением способности человека превращать собственную жизнедеятельность в предмет практического преобразования, ставящий вопрос об

отношении к самому себе, и необходимостью формирования самопроцессов духовного развития. Ведь без существования внутреннего духовного ядра и творческих процессов, в нем происходящих, никакой социальный строй не приведёт к новому человеку [1, с.380-381].

Если эти ключевые ценности станут основополагающими в жизни российского общества, то они неизбежно повлекут за собой доброту и честность, трудолюбие и социальную ответственность и другие подобные качества. Именно поэтому, сегодня необыкновенно важно уделять духовно-нравственной безопасности, так как духовная безопасность является неотъемлемым элементом системы национальной безопасности общества.

Духовно-нравственные риски в юридической науке и правовой деятельности, включая правотворчество, напрямую взаимосвязаны и влияют на безопасность человека и общество, их духовно-нравственную сферу. Концепцию духовно-нравственных рисков в риск-менеджменте можно применить не только к экономической науке, но также к юридической науке и правовой деятельности. Концепт «духовно-нравственных рисков» обогащает смысловым содержанием исследуемые предмет и явления человеческого общежития, позволяет вобрать и буквально «растворить» в духовно-нравственном бытии те или иные явления, которые, на первый взгляд, не имеют никакого отношения к духовно-нравственной сфере человека, к его душе и духу.

Тщательное изучение духовно-нравственных рисков в теоретической и прикладной правовой деятельности позволит в ближайшей перспективе разработать методику юридической деятельности с критериями, позволяющими минимизировать в данной деятельности негативные последствия человеческого фактора, связанного с низким духовно-нравственным уровнем человека, принять соответствующие нормы и правила поведения, а значит, исключить и пресечь негативные последствия деятельности учёных-правоведов и юристов. Экономический концепт «духовно-нравственные риски» применим не только в правовом дискурсе, но и при исследовании других научных дисциплин.

Список использованной литературы и источников:

1. Асадуллина Г.Р. Духовные искания современной молодёжи: интересы и основные ценности // Евразийский юридический журнал. 2016. № 8 (99). С. 380-381.
2. Беляев В.П. О классификации юридической деятельности // Ленинградский юридический журнал. 2005. № 13. С.175-185.
3. Гузенко С.С., Тимофеев Р.А. Духовно-нравственный аспект риск-менеджмента // Информационные технологии в экономике: материалы IV Республиканской научно-практической Интернет-конференции студентов, аспирантов и молодых ученых с международным участием, 25-26 марта 2020 года [Электронное издание]. Луганск: Изд-во ЛНУ им.В.Даля, 2020. С.179-182.
4. Ивентьев С.И. Душа и дух человека как главный субъект безопасности жизнедеятельности // Безопасность жизнедеятельности: современные вызовы, наука, образование, практика: материалы IX Межрегиональной научно-практической конференции с международным участием (3-4 декабря 2018 г., г. Южно-Сахалинск): сборник научных статей. Южно-Сахалинск: САХГУ, 2019. С.87-91.
5. Ильин И.А. О грядущей России. Изб. Статьи. – М.: Воениздат, 1993. 368 с.
6. Карташов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1989. 219 с.
7. Лазарев В.В. К вопросу о рисках юридической науки // Журнал российской права. 2019. Т.7. № 3. С.5-20.
8. Лазарев В. В. Риски в юридической науки // Юридическая техника. 2019. № 13. С.19-27.
9. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М.: Дабаков, Ткачев, Димов, 1995. 384 с.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

Аннотация. Сегодня происходит переоценка в общественном сознании взглядов о семье как социальном институте. Важнейшим фактором стабильного развития семьи и благополучного существования каждого ее члена являются семейные ценности. Реализация их возможна в том случае, если они защищаются и отстаиваются обществом и государством. Семейная политика, проводимая государством, должна выступать фундаментальной основой укрепления и защиты семьи как важнейшего социального института российского общества, сохранения традиционных семейных ценностей, повышения роли семьи в жизни общества, повышения авторитета родительства в семье и обществе, профилактики и преодоление семейного неблагополучия, улучшения условий и повышение качества жизни каждого члена семьи.

В представленной статье автором анализируется правовое обеспечение государственной семейной политики Российской Федерации как фактора обеспечения безопасности несовершеннолетних.

Ключевые слова: семья, семейные ценности, несовершеннолетние, безопасное детство, благополучие детей.

T.N. Balashova

STATE FAMILY POLICY AS A FACTOR IN ENSURING THE SAFETY OF MINORS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. Today, there is a re-evaluation in the public consciousness of views about the family as a social institution. Family values are the most important factor in the stable development of the family and the well-being of each of its members. Their implementation is possible if they are protected and defended by society and the state. The state's family policy should serve as a fundamental basis for strengthening and protecting the family as the most important social institution in Russian society, preserving traditional family values, increasing the role of the family in society, increasing the authority of parenthood in the family and society, preventing and overcoming family problems, improving the conditions and quality of life of each family member.

In this article, the author analyzes the legal support of the state family policy of the Russian Federation as a factor in ensuring the safety of minors.

Keywords: family, family values, minors, safe childhood, children's well-being.

Жизненно важными интересами Российской Федерации в настоящее время является всестороннее обеспечение прав и свобод человека и гражданина, его интеллектуальное и духовное развитие, создание комфортных условий для его жизнедеятельности. Этот тезис многократно был озвучен Президентом РФ В.В. Путиным, который, в частности, подчеркнул, что «...в основе всего лежит сбережение народа России и благополучие граждан» [1]

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00076.

Разрушение советской общественной системы повлекло за собой отказ государства от ряда социальных обязательств, что негативным образом сказалось на правовом положении семьи и усугубило демографические проблемы в России. В результате этого возникла острая необходимость выработки новой, отвечающей современным социальным вызовам, семейной политики, которая способна будет создать эффективные условия воспитания подрастающего поколения и выведет российское общество на путь безопасного, устойчивого развития.

Основой обеспечения безопасности личности, одной из составляющих которой выступает юридическая безопасность, является всесторонняя государственная поддержка социального института семьи, преодоление кризисной демографической ситуации и формирование необходимых условий реализации прав и законных интересов несовершеннолетних. Ведь от юридической безопасности подрастающего поколения, обеспечиваемой семейно-правовыми средствами, зависит безопасность общества в целом.

Условием эффективности любой политики, в том числе и семейной, является продуманная и обоснованная стратегия действий. Отсутствие такой стратегии влечет за собой так называемую политику мероприятий и сиюминутных мер, которая направлена на решение текущих проблем и не носит перспективный характер.

Важнейшим фактором стабильного развития семьи и благополучного существования каждого ее члена являются семейные ценности. Реализация их возможна в том случае, если они защищаются и отстаиваются обществом и государством. В современных научных исследованиях категории «семейные ценности» или «ценности семьи» даются различные оценки. В частности, Д.А. Завгородний полагает, что ценности семьи «выражают представления о желаемом типе семьи и семейных отношениях, регулируют поведение индивидов в сфере семейных отношений, детерминируют принятие решений семейного характера и обеспечивают сохранение и воспроизводство в обществе семейных образцов, моделей, норм» [2]. Костина С.Н., Зайцева Е.В., Банных Г.А. к числу семейных ценностей относят ценности, связанные с супружеством, родительством и родством [3, с. 119]. О.Н. Безрукова к числу ценностей родительства относит «убеждения о ценности детей и отношении к ним, мотивации деторождения, планирования и организации рождения детей, их количестве, качестве заботы и воспитания, о том, как должны строиться взаимоотношения между родителями и детьми, какие качества необходимо воспитывать в детях» [4, с. 119]. Таким образом, семейные ценности выступают теми началами, которые объединяют членов семьи, выступают идеями, ради которых семья в принципе существует. Это не просто общая точка зрения на одни и те же вопросы, но и стремление отстаивать эту точку зрения, защищать ее. К семейным ценностям относятся и семейные традиции, и семейные устои, включающие в себя принципы воспитания детей, их социализации, самореализации и культура взаимоотношений с ними, обеспечивающая детское благополучие и безопасность ребенка в семье.

Поскольку ценности семьи в вопросе о детском благополучии, как правило, являются ключевым фактором социализации, то материальные, психологические и иные трудности, возникающие в семье, рассматриваются как оказывающие влияние на развитие ребенка и его благополучие. В свою очередь, семейное неблагополучие, как следствие явлений социального, экономического, культурного порядка, выступает одной из причин возникновения угроз безопасности детей.

Оценка показателя благополучия детей явилась предметом исследования Детского фонда ООН, который выделил шесть его параметров, среди которых:

- материальное благополучие семьи;
- защищенность от различного рода угроз и состояние здоровья;
- взаимоотношения, складывающиеся в семье и со сверстниками;
- образование;
- субъективная оценка состояния благополучия самими детьми;
- существующие риски и поведение [5].

Рассматривая благополучие детей с позиции концепции социальной исключенности, Детский фонд ООН оценивал доступность и ограничения в доступе несовершеннолетних к базовым социальным благам и правам, в числе которых: государственная политика в области охраны здоровья и образования, экономическое положение семьи, система государственной поддержки в социальной сфере, возможность участия детей в принятии ключевых решений, влияющих на их законные права и интересы.

В свою очередь, отсутствие или недостаток благополучия можно определить как неблагополучие, то есть все то, что в совокупности выражается в отрицательных значениях вышеперечисленных параметров. К числу таких неблагоприятных условий можно отнести материальную необеспеченность семей, ограничение или невозможность получения медицинских услуг, образования, конфликты в семье и со сверстниками, девиантное поведение, влекущее за собой снижение качества и условий жизни а также здоровья самих детей и их окружения, различного рода угрозы, а также низкая степень удовлетворенности жизнью у детей. Все перечисленные факторы оказывают существенное влияние на развитии несовершеннолетних, на эффективность их социализации, овладении необходимыми социальными нормами и навыками.

Таким образом, детское неблагополучие, можно определить как совокупность неблагоприятных условий, препятствующих нормальной жизнедеятельности несовершеннолетних и наносящих вред его жизни, здоровью и развитию.

В соответствии со ст. 3 Конвенции ООН о правах ребенка «государства участники обязуются обеспечить ребенку такую защиту и заботу, которые необходимы для его благополучия, принимая во внимание права и обязанности его родителей, опекунов или других лиц, несущих за него ответственность по закону, и с этой целью принимают все соответствующие законодательные и административные меры» [6]. Российская Федерация, являющаяся участником Конвенции ООН о правах ребенка, взяла на себя основные обязанности по обеспечению благополучия несовершеннолетних и созданию условий для их всестороннего развития. С положениями Конвенции о правах ребенка соотносится и закрепленный в Семейном кодексе РФ подход к ребенку как к самостоятельному субъекту права. Реализация Российской Федерацией государственных мероприятий в сфере защиты и обеспечения прав несовершеннолетних в соответствии с требованиями Конвенции о правах ребенка осуществляется, как правило, на основе специальных нормативных правовых актов.

Государственное признание ценности семьи и ее роли в воспитании подрастающего поколения отражено в ст.7 и ч.1 ст. 38 Конституции РФ [7]. За период действия Конституции РФ было предпринято много шагов по формированию эффективной правовой основы регулирования семейных

отношений. Современная правовая база в сфере семейных отношений включает Семейный кодекс, целый ряд федеральных законов, среди которых: ФЗ от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», ФЗ от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», . Федеральный закон ФЗ от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» впервые упорядочил права и обязанности органов опеки и попечительства, осуществил ревизию форм устройства детей в семью, признал приемную и патронатную семьи разновидностями «платной» опеки и попечительства.

Социальный запрос на конкретизацию правового регулирования семейных отношений выразился в принятии Закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее - Закон о поправке к Конституции РФ). В нем большое внимание было уделено проблемам семейной политики, основанной на том, что центральной ценностью для семейного законодательства являются интересы несовершеннолетних, их всестороннее и безопасное развитие. В законе акцентируется, что благополучие ребенка неразрывно связано с благополучием семьи и определяется им. В частности, в Законе о поправке к Конституции РФ нашли закрепление следующие основные положения, касающиеся выстраивания государством эффективной семейной политики.

Во-первых, в Законе о поправке к Конституции РФ определяется, что важнейшим приоритетом государственной политики российской Федерации являются дети. Обязанностью государства является создание необходимых условий, способствующих всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Обеспечивая приоритет семейного воспитания, государство возлагает на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения (ч. 4 ст. 67.1).

Во-вторых, на правительство РФ возложена обязанность осуществления в России единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей (п. «в» ч. 1 ст. 114).

В-третьих, были откорректированы положения ст.ст.71 и 72 Конституции. К числу вопросов исключительного ведения России отнесено установление единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования (п. «е» ст. 71). Конкретизированы вопросы совместного ведения России и ее субъектов в части защиты семьи. К ним дополнительно отнесены: защита института брака как союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях.

Важность семьи в эффективном нравственном воспитании ребенка является бесспорной. В связи с этим, государством предусмотрено предоставление на федеральном уровне гарантий прав детей, оставшихся без попечения, на образование, медицинское обеспечение, жилище. В новых конституционных положениях определена важность совершенствования существующих правил о приемной и патронатной семье.

Особая роль в обеспечении реализации семейной политики принадлежит Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 25.08.2014 г. № 1618-р. Разработка Концепции осуществлялась в целях реализации важнейших положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 гг. Этот документ стратегического значения нацелен на развитие основных направлений государственной семейной политики, утвержденной Указом Президента РФ от 14.05.1996 г. № 712 «Об Основных направлениях государственной семейной политики» в новых социально-экономических и политических условиях и является основой для разработки и осуществления комплекса мер по реализации семейной политики в субъектах Российской Федерации. Целью государственной семейной политики на период до 2025 года является укрепление и развитие института семьи, обеспечение государством необходимых условий для реализации семьей ее основных функций и повышение качества жизни семьи. Приоритетом государственной семейной политики является переход от политики ориентированной преимущественно на семьи, находящиеся в трудной жизненной ситуации, к политике семейного благополучия, ответственного родительства и поддержания социальной устойчивости семьи.

Немаловажное значение в обеспечении государственной семейной политики принадлежит Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 9 октября 2007 г. №13511. Данная концепция в совокупности с Национальной стратегией действий в интересах детей на 2012-2017 гг., утвержденной Указом Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 7612 и Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 г. стали основой для разработки и реализации комплексов мер по реализации государственной семейной политики в РФ в целом и ее субъектах в частности.

Учитывая важную роль семьи в развитии государства и общества, Президентом РФ в мае 2017 года был подписан Указ об объявлении 2018–2027 годов в России Десятилетием детства, целью которого является совершенствование государственной политики в сфере защиты детей.

Несмотря на множество мер, направленных на поддержку института семьи и выработку эффективной семейной политики, острота существующих проблем в сфере обеспечения семейного благополучия и, как следствие, благополучия детей, по-прежнему вызывает тревогу. В настоящее время не устранены факторы, негативно влияющие на семью. Среди них особенно можно выделить демографический кризис, который сопровождается падением рождаемости, ростом смертности, снижением продолжительности жизни. Продолжается рост безработицы, алкоголизма, наркомании и преступности. Процветает неуверенность в завтрашнем дне. Все это вызывает необходимость уделения пристального внимания государства к семейной политике как части общественной политики, как целенаправленной работе России и акторов политики, направленной на обеспечение общественной безопасности семьи, ее благосостояние, закрепление становление семьи как главнейшего института государства, создание нужных критериев для ее становления.

Главными приоритетами успешного развития страны должны стать укрепление семьи как основы государства, а также формирование условий, при которых семья могла бы чувствовать уверенность в будущем, ощущала бы себя

защищенной от рисков, связанных с появлением ребенка или нескольких детей в семье. В процессе формирования главных действий в государственной семейной политике, нужно в первую очередь учитывать то, что цели и задачи семейной политики невозможно определять без согласования с другими социальными направлениями, например с социальной, молодежной и демографической политикой. Главной задачей Российской Федерации должно стать сохранение и популяризация семейных ценностей, ведь в основе процветающего государства лежит благополучная семья, способная обеспечить безопасные условия жизнедеятельности и развития подрастающего поколения.

А.В. Басова

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРАВОТВОРЧЕСТВА В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ

Аннотация. В представленной статье рассмотрена правотворческая деятельность органов государственных власти в сфере охраны здоровья. Проводится анализ некоторых особенностей, складывающихся в правотворчестве по вопросам сохранения и улучшения здоровья граждан. Вносятся предложения по совершенствованию правотворчества в данной сфере правоотношений.

Ключевые слова: правотворчество, охрана здоровья, права, правотворческие органы

A.V. Basova

SOME PECULIARITIES OF THE LAWMAKING PROCESS WITHIN THE HEALTH DEFENSE SPHERE

Abstract. This article discusses the legislative activity of public authorities in the field of health. An analysis of some of the features that develop in law-making on issues of preserving and improving the health of citizens is carried out. Suggestions are made to improve lawmaking in this area of legal relations.

Keywords: law-making, health protection, rights, law-making bodies

Правое регулирование сферы охраны здоровья имеет важное значение не только для граждан, но и для государства в целом. Из статистических данных индивидуального здоровья человека складывается общественное здоровье, сбережение и укрепление которого – приоритетное направление государственной политики России, обеспечивающей демографическую ситуацию, трудоспособность населения, национальную безопасность страны.

Понятие «охрана здоровья граждан» закреплено в ст. 2 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», которая определяет ее как систему мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, в том числе санитарно-противоэпидемического (профилактического), характера, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, их должностными лицами и иными лицами, гражданами в целях профилактики заболеваний, сохранения и укрепления

физического и психического здоровья каждого человека, поддержания его долголетней активной жизни, предоставления ему медицинской помощи [1].

Правотворческую деятельность по охране здоровья некоторые авторы рассматривают как деятельность законодательных органов государственной власти по принятию нормативно правовых актов, регулирующих отношения между медицинскими организациями и гражданами, обратившимися за медицинской помощью [2, с. 31], однако это является только частью правотворческой деятельности по охране здоровья населения.

Право на охрану здоровья многогранно, поэтому и правотворческая деятельность органов государственной власти в сфере охраны здоровья связана с разработкой и принятием широкого круга нормативных правовых актов, регулирующих различные общественные отношения: предоставление населению доступной и качественной медико-социальной помощи, производство и реализация доброкачественных продуктов питания, оборот лекарственных средств, охрана окружающей природной среды, создание благоприятных условий труда, быта, отдыха, занятия спортом, воспитания и обучения граждан.

Особенностью правотворчества в рассматриваемой сфере является то, что при разработке нормативно-правовых актов, устанавливающих права граждан в сфере охраны здоровья, правотворческие органы обязательно должны предусмотреть обязанности субъектов правоотношений, ответственных за эффективную реализацию этих прав. Например, в системе здравоохранения права пациента должным образом реализуются только тогда, когда законом определены ответственные лица, осуществляющие эти права (медицинские работники, должностные лица медицинских организаций, органы государственной власти). Вместе с тем, в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ [3], законодатель в целях защиты здоровья, прав и законных интересов населения имеет возможность ограничить. федеральным законом права и свободы человека и гражданина, но при этом должен обеспечиваться баланс конституционно значимых ценностей и охраняемых прав человека.

Правотворческая деятельность во важных вопросах охраны здоровья граждан координируется постоянно действующим Комитетом Государственной Думы по охране здоровья. При разработке ключевых законопроектов, регулирующих охрану здоровья граждан, вопросы организации здравоохранения комитет организует «круглые столы» с ведущими учеными и высококвалифицированными практиками, занимающимися непосредственно реализацией охраны здоровья населения. Например, в апреле 2019 года Комитет Государственной Думы по вопросам охраны здоровья организовал «круглый стол» на тему «Отказ от вакцинации – серьезная угроза XXI века. Как избежать эпидемии». На заседании были заслушаны мнения врачей, педагогов и родителей по проблеме организации иммунопрофилактики, необходимости обеспечения эпидемиологической безопасности, соблюдения прав пациентов [4]. Всесторонний анализ проблем позволяет, в большинстве случаев, подготовить качественные законопроекты, регулирующие те или иные сферы охраны здоровья и отвечающие требованиям научности, профессионализма, законности и демократизма.

Следует отметить еще одну особенность правотворчества в сфере охраны здоровья. Необходимость правового регулирования определенных вопросов сохранения и укрепления здоровья часто рождается внутри самого гражданского общества. Задача правотворческих органов государственной власти признать

реальные проблемы, существующие в связи с неурегулированными вопросами общественных отношений и закрепить их в правовых нормах.

Примером является случай, получивший широкую огласку в российских средствах массовой информации в 2019 году, в связи с задержанием гражданки России, купившей необходимый препарат для лечения тяжело больного несовершеннолетнего сына генетическим заболеванием за рубежом. При его получении на почте, ее задержали правоохранительные органы, так как препарат не зарегистрирован в России и в его состав входит психотропное вещество, оборот которого в стране ограничен по закону. Данный препарат был рекомендован ребенку врачами в связи с отсутствием эффективности других лекарств [5].

При рассмотрении этого вопроса органами государственными власти обнажилась проблема применения лекарственных препаратов, не зарегистрированных в России, но по жизненным показаниям необходимым пациентам для лечения эпилепсии, психических расстройств, онкологических заболеваний для большого количества российских граждан. В связи с этим данная проблема стала предметом рассмотрения в российском парламенте. В этом же году в статью 47 Федерального закона «Об обращении лекарственных средств» были внесены поправки [6], допускающие ввоз в Российскую Федерацию лекарственных препаратов, содержащих наркотические или психотропные вещества, если имеется решение врачебной комиссии медицинской организации о неэффективности или невозможности применения у конкретного пациента иных, зарегистрированных в России, лекарственных препаратов. При этом заболевание пациента должно входить в «Перечень заболеваний и состояний и соответствующих лекарственных препаратов, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, в целях осуществления их ввоза на территорию Российской Федерации для оказания медицинской помощи по жизненным показаниям конкретного пациента или группы пациентов» [7].

Своевременность решения общественных проблем в сфере охраны здоровья можно решить путем обязательного внедрения в правотворческую деятельность органов государственной власти мониторинга гражданских законодательных инициатив. Указом Президента РФ учрежден сайт «Российская общественная инициатива» [8], на котором находят отражение общественные инициативы по сохранению и укреплению здоровья граждан. По средствам их мониторинга можно своевременно выявить объективные потребности граждан, которые требуют более внимательного изучения и правовой регламентации со стороны правотворческих органов. Однако важные федеральные общественные инициативы не всегда набирают требуемое число голосов (100 тысяч) и остаются вне зоны внимания правотворческих органов.

Различные экономические, социально-политические и иные общественные явления влияют на правотворчество в сфере охраны здоровья. В условиях распространения эпидемий и пандемий в обществе правотворческая деятельность осуществляется в оперативном режиме.

Так, в связи с распространением в 2020 году в России особо опасной инфекции – коронавируса, правотворческая деятельность органов государственной власти незамедлительно была направлена на урегулирование множества общественных отношений, возникающих в связи с вводимыми мерами социальной разобщенности людей на территории России. Были разработаны законопроекты и приняты поправки во все основные отрасли права: конституционное, трудовое,

налоговое, административное, уголовное, гражданское, семейное, медицинское, банковское, таможенное и др. [9]. Правотворчество было призвано сдерживать распространение заболевания в стране и оказать меры социальной поддержки гражданам и бизнесу.

Таким образом, правотворчество в сфере охраны здоровья осуществляется под воздействием правоприменительной практики различных отраслей права, практических и научных медицинских знаний. В его основу положены потребности комплексной координации вопросов, связанных с обеспечением сохранения и улучшения состояния здоровья российского населения. Разработка законодательства, регламентирующего охрану здоровья требует от правотворческих органов издание нормативных правовых актов, отвечающих потребностям граждан и конституционным ценностям общества. Обязательный мониторинг гражданских законотворческих инициатив позволит увеличить эффективность правового регулирования общественных отношений в исследуемой сфере.

Список использованной литературы и источников:

1. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2011 N 323-ФЗ (ред. от 08.06.2020) // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724; 2020.
2. Пучкова В.В. Правотворческая деятельность органов государственной власти по формированию правовой базы в сфере охраны здоровья граждан // Вопросы современной юриспруденции. 2015. № 45-46. С. 30-34.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)
4. Комитет Государственной Думы по охране здоровья // URL: <http://komitet2-2.km.duma.gov.ru/Plan-meropriyatij-na-vesennnyuyu-sessiyu-> (дата обращения: 10.06. 2020).
5. Москвичку, заказавшую лекарство для тяжелобольного сына, за контрабанду наркотиков // Информационный портал TopNews URL: https://www.topnews.ru/news_id_133417.html (дата обращения: 10.06.2020).
6. О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» и Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств»: Федеральный закон от 27.12.2019 № 475-ФЗ // СЗ РФ. 2019 (ч. I). Ст. 7793.
7. Об утверждении перечня заболеваний и состояний и соответствующих лекарственных препаратов, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, в целях осуществления их ввоза на территорию Российской Федерации для оказания медицинской помощи по жизненным показаниям конкретного пациента или группы пациентов: Приказ Минздрава России от 13.02.2020 № 80н // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 20.02.2020
8. О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»: Указ Президента РФ 4 марта 2013 г. № 183 // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.
9. Новое в российском законодательстве // СПС «Консультант плюс».

Е.В. Бердникова

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ДОВЕРИЯ К ДЕЙСТВИЯМ ПАРЛАМЕНТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В 2020 году в Конституцию РФ были внесены изменения, направленные на совершенствование основ публичной власти в России. Ряд положений затронул не только вопросы, непосредственно связанные с функционированием государственного механизма, но и новеллизировал

положения, регламентирующие характер и условия взаимодействия власти и общества. Одним из наиболее актуальных нововведений стала констатация взаимного доверия государства и общества, что обусловило необходимость более пристального изучения концепта доверия через призму конституционного права. Особый интерес в данном контексте представляет роль парламента в обеспечительном механизме фидуциарного отношения граждан и общества в целом к действиям власти. В данной статье рассматриваются вопросы определения конституционно-правового содержания феномена общественного доверия, а также детализируется механизм формирования доверия граждан к парламенту в Российской Федерации.

Ключевые слова: общественное доверие, парламент, качество закона, общественный контроль

E.V. Berdnikova

CONSTITUTIONAL AND LEGAL MECHANISM OF FORMING PUBLIC TRUST IN THE ACTIONS OF THE PARLIAMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. In 2020, amendments were made to the Constitution of the Russian Federation aimed at improving the foundations of public authority in Russia. A number of provisions raised not only issues directly related to the functioning of the state mechanism, but also novelized the provisions governing the nature and conditions of interaction between the authorities and society. One of the most relevant innovations was the statement of mutual trust between the state and society, which necessitated a closer study of the concept of trust through the prism of constitutional law. Of particular interest in this context is the role of parliament in the provisional mechanism of the fiduciary attitude of citizens and society as a whole to the actions of the authorities. This article examines the issues of determining the constitutional and legal content of the phenomenon of public trust, and also details the mechanism of forming citizens' trust in the parliament in the Russian Federation.

Keywords: Public trust, parliament, quality of law, public control

Вопросы фидуциарных (доверительных) отношений общества и власти являются одними из узловых характеристик при определении устойчивости конституционного строя, политической стабильности и легитимности публичного управления. Доверие, по своей внутренней природе являющееся в большей степени социально-политическим концептом в доктрине взаимодействия государства и общества, все же обуславливает исследовательский интерес именно с точки зрения юриспруденции. Правовое содержание данного феномена детерминировано тем, что развитие и поддержание доверия граждан к действиям государства определяются во многом именно организационно-правовыми установками, включающими порядок формирования и функционирования органов публичной власти.

Конституционализация доверия общества к власти произошла еще задолго до внесения изменений в Конституцию РФ, в которой в статье 75.1 было регламентировано, что в Российской Федерации создаются условия, в том числе, для взаимного доверия государства и общества. Этому во многом способствовала деятельность Конституционного Суда РФ, который в своих решениях

неоднократно формулировал требования соблюдения принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, которые, по его мнению, вытекают из содержания Конституции РФ, а именно, ее статей 1 (часть 1), 2, 6 (часть 2), 18 и 55 (части 2 и 3) [1].

Регламентация Конституционным Судом РФ данного принципа в большинстве своем связана с законотворческой деятельностью парламента, которая не всегда отвечает ожиданиям избирателей, рассчитывающих, что законодатель при принятии актов высшей юридической силы будет руководствоваться в большей степени интересами населения, а не принципами политической или государственно-финансовой целесообразности. Однако на практике такой баланс достаточно сложно сохранять и поддерживать. Нередко законодатель в силу объективных причин, в первую очередь связанных с нехваткой бюджетных средств, вынужден принимать законодательные акты, которые в процессе правоприменения ухудшают социально-экономическое положение отдельных категорий граждан, что особенно ярко проявляется в сфере жилищного законодательства и трудовых правоотношений. Конституционный Суд РФ по данному вопросу выработал устойчивую позицию, заключающуюся в том, что изменение законодателем ранее установленных условий должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также - в случае необходимости - предоставление гражданам возможности (в частности, посредством установления временного регулирования) в течение некоторого переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям [2]. Исходя из данной трактовки, можно заключить, что общественное доверие тесным образом связано принципами стабильности правоотношений и правовой определенности, которые выполняют системообразующее значение для поддержания фидуциарных отношений государства и индивида. Обязанность власти обеспечивать конституционно установленные гарантии прав и свобод, учитывать законные интересы без произвольного и стихийного изменения правового положения является важнейшим условием гармоничного развития как общества, так и государства. Установление государством произвольных ограничений в процессе регулирования правового статуса личности, не обусловленных вескими причинами, без объективных обоснований их формальной необходимости вряд ли соответствует классическим критериям демократического и правового государства, основанным, в том числе, на доверии к действиям публичной власти.

Проблематика доверия общества к принимаемым парламентом законодательным актам во многом актуализирует архаический вопрос о соблюдении баланса государственных, общественных и частных интересов при разработке и принятии законов. В своем особом мнении по делу о проверке конституционности части 4.1 статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального

контроля» судья Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиев затронул два очень важных проблемных аспекта, характеризующих обеспечительный механизм общественного доверия к решениям законодателя. Во-первых, говоря об установлении справедливого баланса противостоящих ценностей при принятии государственных решений в градостроительной деятельности, он отмечает, что сбалансированность принимаемого решения зависит и от способа (процедуры) его принятия, причем финальная часть (утверждение правового акта) играет решающую роль: при балансировке основополагающих прав необходимо подробное обоснование того, почему предпочтение отдается одному праву или интересу перед другим [3]. Именно в этом, по его мнению, обеспечивается принцип поддержания доверия граждан к действиям публичной власти. Во-вторых, профессор Г.А. Гаджиев актуализирует вопрос о принятии решений под воздействием лоббистских структур. Он отмечает, что государство вправе и должно ставить лоббистскую деятельность в правовые рамки, в том числе посредством изменения порядка утверждения тех или иных градостроительных актов, но не забывая при этом о прямом действии конституционных ценностей, высшая из которых - человек и его права [3]. Действительно, теневой лоббизм, развивающийся вне рамок правового регулирования, способен не только подорвать общественное доверие к власти, но и дестабилизирует систему публичного управления в целом, превращая государство в закрытую корпорацию.

Нормотворческие дефекты в деятельности парламентских органов представляют собой один из ключевых элементов, влияющих на уровень общественного доверия к власти. Качество закона как важнейшая внешняя характеристика результатов деятельности парламента основывается на многочисленных требованиях как юридической техники, имеющих по своей сути объективную обусловленность, так и на его функциональной возможности обеспечивать общественные интересы, отвечать запросам социальной ориентированности, которая заложена в самой природе закона. Таким образом, индикаторами качества закона в контексте доверия общества к результатам деятельности парламентских органов могут выступать, как количественно-правовые показатели, выражающиеся в обращении граждан в орган конституционного контроля с жалобой на нарушение прав и свобод, так и показатели социально-политической стабильности, которые имеют прямое выражение в протестных формах, реализуемых обществом.

Анализ решений Конституционного Суда РФ еще раз подтверждает аксиому, что поддержание высокого уровня доверия к деятельности публичной власти требует недопущения регулирования, нарушающего конституционные права по причине нормотворческих дефектов. В данном контексте одной из возможных правовых форм преодоления негативных последствий низкого качества законодательных актов видится использование при создании новых норм, а также при законодательном уточнении содержания действующего регулирования высокопрофессиональной правовой и специализированной экспертизы, позволяющей повысить качество принимаемых законов и тем самым существенно сократить нежелательные - и с точки зрения защиты конституционных прав, и с точки зрения поддержания на должном уровне авторитета парламента - ситуации, требующие вмешательства конституционного правосудия [4].

Экспертное общественное участие в процессе подготовки законодательных актов может и должно рассматриваться как один из вариантов повышения качества

законодательного акта. Ведь общественное доверие является необходимым элементом правовой демократии, а потому любое государственное решение должно сопровождаться применением демократических форм, связанных анализом, обсуждением и оценкой возможных последствий принятия нормативных документов. Это обстоятельство усиливается еще и тем, что повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества является одной из важнейших задач общественного контроля, который осуществляется в отношении органов публичной власти. Разнообразие форм и методов общественного контроля позволяет решить многие вопросы, связанные с обеспечением качества законодательных актов, недопущением возникновения злоупотреблений в сфере публичной власти, повышением легитимности органов государства, которая основывается на доверии граждан.

Помимо принятия качественных законов, применительно к парламенту общественное доверие предполагает наличие следующих организационно-правовых условий, которые также играют важное значение в его развитии и поддержании, а именно:

- порядок формирования законодательных (представительных) органов государственной власти, основанный на демократической избирательной системе, детерминированной в первую очередь принципами открытости, честности, подлинности выборов;

- персональный состав депутатского корпуса, основанный на профессионализме, активности и открытости деятельности самих парламентариев;

- открытость и независимость деятельности парламента, наличие полноценного и эффективного механизма парламентского контроля за деятельностью правительства и иных органов власти.

Резюмируя вышесказанное, следует отметить, что общественное доверие является сложной политико-правовой категорией, охватывающей широкий спектр отношений, связанных с формированием и деятельностью органов публичной власти. Конституционное закрепление принципа взаимного доверия власти и общества, его активное отражение в правовых позициях Конституционного Суда РФ демонстрируют его особую важность и актуальность в рамках решения задач публичного управления, определения приоритетов государственной политики, конструирования отношений государства и граждан. Идентификация и совершенствование правовых форм обеспечения общественного доверия к власти выступают на сегодняшний день необходимым условием поддержания гражданского мира и согласия, стабильности и легитимности политической системы государства.

Список использованной литературы и источников:

1. По делу о проверке конституционности положений статьи 13 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий», пунктов 3 и 5 статьи 7, пункта 1 части 1 и части 2 статьи 8 Закона города Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» в связи с жалобами граждан А.Л. Мейсснер, Е.С. Михайловой и Е.Б. Шашевой»: Постановление Конституционного Суда РФ от 10.12.2019 № 39-П // СЗ РФ. 2019. № 51 (часть II). Ст. 7760.

2. По делу о проверке конституционности статьи 402 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки О.Ф. Низамовой: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.02.2019 № 10-П // СЗ РФ. 2019. № 8. Ст. 820.

3. По делу о проверке конституционности части 4.1 статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга: Постановление Конституционного Суда РФ от 28.03.2017 № 10-П // СЗ РФ. 2017. №15 (Часть VII). Ст. 2284.

4. Информация «Конституционно-правовые аспекты совершенствования нормотворческой деятельности (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2013 - 2015 годов)»: одобрено решением Конституционного Суда РФ от 23.06.2016. Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

Н.А. Блохина, М.А. Власова

ВЛИЯНИЕ НАУЧНОЙ ОБЩЕСТВЕННОСТИ НА ПРАВОТВОРЧЕСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА

Аннотация. В статье рассматривается влияние науки как важнейшего достижения цивилизации, равно как научной общественности как важнейшего инструмента гражданского общества на правотворческую деятельность государства, прежде всего, федерального и регионального законодателя, например, Самарской Губернской Думы. Выдвигается гипотеза о низком коэффициенте принципа научности правотворческой деятельности по сравнению с приоритетностью политической целесообразности и иной конъюнктуры в правотворческой деятельности органов государства.

Ключевые слова: правотворческая деятельность, принципы правотворчества, научная общественность, законодательные предложения ученых.

N.A. Blochina, M.A. Vlasova

THE INFLUENCE OF THE SCIENTIFIC COMMUNITY ON THE LAW- MAKING ACTIVITIES OF THE STATE

Abstract. The article considers the influence of science as the most important achievement of civilization, and the scientific community as the most important tool of civil society for the legal activities of the state, first of all, the federal and regional legislators, for example, the Samara Governor's Duma. The hypothesis is put forward about the low ratio of the principle of the principle of legal activity in comparison with the priority of political expediency and other conditions in the legal activity of state bodies.

Keywords: law-making, principles of law-making, scientific community, legislative proposals of scientists.

Наука – важнейшее достижение цивилизации, а научная общественность – та часть гражданского общества, от которой зависит научность правотворческого процесса. Научная общественность должна быть инструментом мудрого влияния гражданского общества на содержание правотворческой деятельности государства.

Но так ли это? Изучает ли законодатель труды ученых-юристов или хотя бы заключительные рекомендации их диссертаций, монографий и статей? Интересуются ли наши российские правотворцы научной продукцией ученых?

Не играют ли ученые в увлекательную игру сами с собой? Игру, демонстрирующую их осведомленность работами друг друга и глубину собственных исследований, ведь научные изыскания принято подкреплять апробированными фактами, ссылаться на первоисточник доказываемых или опровергаемых утверждений. Науки без этого нет. Правотворчество же без этого прекрасно существует. Законотворцы не утруждают себя ссылками на имена ученых и научные труды.

Законопроект вносится субъектом права законодательной инициативы при условии представления ряда документов, таких как: проект постановления о принятии данного закона; справка о состоянии законодательства в соответствующей сфере правового регулирования; перечень нормативных актов, которые необходимо принять или изменить в случае принятия внесенного законопроекта; и др. В обосновании необходимости принятия законопроекта не требуются ссылки на рекомендации ученых.

Не существует ли правотворческий процесс в атмосфере индифферентного отношения к научным изысканиям? Не вспоминают ли правотворцы об ученых-юристах лишь тогда, когда нужно облечь какую-либо непопулярную правотворческую новеллу в ювелирную юридическую оболочку? Не случайно же Ф. Энгельс называл ученых-юристов «дипломированными лакеями буржуазии».

Несколько молодых преподавателей и аспирантов под руководством Н.А. Бобровой проанализировали авторефераты диссертаций за последние 20 лет по дисциплине 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право» с целью выявления соотношения между общим количеством предложений диссертантов по совершенствованию законодательства, с одной стороны, их реализацией – с другой. Анализ авторефератов диссертаций позволил обнаружить парадоксальную картину.

Практически нет диссертаций, в которых отсутствуют предложения по совершенствованию Конституции РФ и текущего законодательства. Однако лишь менее 3% этих предложений реализованы и учтены законодателем. Вряд ли это свидетельствует о низком качестве предложений ученых, тем более что предложения, сформулированные в диссертациях, есть результат кропотливого труда ученых, а сами эти предложения апробированы в других работах и выступлениях на конференциях. Другая версия могла бы заключаться в том, что от процесса выдвижения законодательных предложений до их реализации должно пройти определенное время, чтобы законодательное предложение стало законодательной инициативой, а инициатива не была отвергнута.

Действительно, для реализации многих предложений ученых, изложенных в их диссертациях, требуется время. Диссертации изучались от пяти до 20-летней давности.

Некоторые предложения встречаются во многих диссертациях, например, предложение о принятии федерального конституционного закона о Конституционном Собрании и даже его проекты. Однако власть не была заинтересована в принятии данного ФКЗ, полагая, что изменения в главы 1, 2 и 9 Конституции РФ не актуальны. Ч. 2 ст. 135 Конституции РФ гласит: «Если предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции РФ будет

поддержано тремя пятью голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание». Отсутствие ФКЗ о Конституционном Собрании является, кстати, причиной того, что реформа-2020 не затронула 1 и 2 глав Конституции РФ, по крайней мере, формально.

Другой пример. С того самого времени, как были ликвидированы одномандатные избирательные округа на выборах в Госдуму РФ, Дума IV и V созывов (в 2004 и 2007 годах) избиралась не по смешанной, а по пропорциональной избирательной системе, ученые критиковали эту систему как недемократичную. На выборах Госдумы VI созыва власть вернула одномандатные избирательные округа. Можно было бы порадоваться и сказать, что конституционалисты «достучались» до власти. Основания для радости есть. Но власть никогда бы не прислушалась к критикам ликвидации одномандатных округов, если бы не была выполнена задача создания устойчивой партийной системы. И такая партийная система была создана в виде четырех парламентских партий, преодолевших 7-процентный барьер. Одновременно ужесточились условия создания партий, после чего карликовые партии исчезли, а избирательные бюллетени перестали быть похожими на «безразмерные портянки» с необозримым количеством избирательных объединений.

Заслуга возвращения одномандатных округов совпала с чаяниями ученых, но принадлежит им в малой степени: возврат одномандатных округов стал выгоден власти. При этом был ликвидирован избирательный залог как социальный лифт несистемной оппозиции. Одновременно в 6 раз увеличено количество подписей для регистрации кандидата и ужесточены требования к подписям, после чего единственной реальной возможностью выдвинуться по округу осталась одна – через партии. Власть мало интересуют аргументы ученых по совершенствованию партийного, избирательного, парламентского, президентского законодательства. Она прислушивается к мнению «научной общественности» только тогда, когда это не противоречит ее интересам.

Важным средством учета мнения гражданского общества служат парламентские слушания, и власть широко привлекает общественность, в т.ч. ученых, но лишь постольку, поскольку это не мешает задуманным планам, а наоборот, позволяет сослаться на мнение населения в случае небезупречности этих планов. Эффективность парламентских слушаний зачастую декоративная, символическая. Федеральное Собрание РФ еще ни разу не прислушалось к мнению даже Общественной палаты РФ, если это мнение противоречило позиции законодателя.

По большому счету, конституционалисты нужны власти для того, чтобы ювелирно превращать в законодательные формулы актуальные властные задачи. Блестящий тому пример – реформа местного самоуправления-2014, когда федеральный законодатель, предоставив региональному законодателю возможность устанавливать модель местного самоуправления, игнорировала принцип невхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ). Причем сделано это было на фоне трудов ученых, отстаивающих необходимость самостоятельности местного самоуправления и его демократизации.

Власть заинтересована в лояльности различных общественных структур, являющихся организованным электоратом. В регионах выделяются солидные

гранты или иная материальная поддержка ветеранским, женским, молодежным и творческим и организациям. Отсюда и особое внимание к некоммерческим организациям разного толка, поскольку НКО направляют свой электорат в нужное русло.

Принципы демократии требуют, чтобы при законодательном органе были общественные советы, а в некоторых заксобраниях, например, в Самарской Губернской Думе, общественным организациям областного уровня дано право законодательной инициативы. Эта право, прежде чем войти в Устав Самарской области, сопровождалось опасениями, что общественные организации «завалят» законодательными инициативами. Однако составить грамотный законопроект бывает не под силу даже ученому-юристу, здесь необходимы навыки законодательной техники. К тому же по проекты, затрагивающие экономические вопросы, требуют заключения Правительства области.

Партиям, не представленным в Губернской Думе, предоставляется возможность один раз в год выступить на пленарном заседании Губернской Думы с изложением законодательных предложений. Но не будучи облеченными в форму законодательных инициатив, предложения остаются нереализованными.

Следует отметить также, что различные общественные советы существуют не только при законодательных, но и при исполнительных органах власти. Эта тенденция поддерживается федеральной властью, за изучение функционирования общественных советов выдаются гранты. Между тем, формируя при себе общественные советы, ведомственные органы отнюдь не заинтересованы в том, чтобы их возглавляли юристы. Так, при ГУВД Самарской области общественный совет не имеет в своем составе юристов, а руководит им уже два десятка лет председатель союза композиторов области. Общественные советы при других органах исполнительной власти также чужаются иметь в своем составе юристов, что делает их беззубыми перед проблемой грамотного формулирования недостатков в деятельности этих органов власти.

Если же компетентных людей в совете оказывается много, орган власти начинает освобождаться от «головной боли» путем ротации слишком активных членов, либо расформировывает совет в целом. Так, Постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 29.11.2017 г. был сформирован Научно-экспертный совет при ЦИК РФ, состоящий в основном из юристов разного политического спектра, главным образом, специалистов в сфере избирательного права, таких как С.А. Авакьян, Н.А. Боброва, С.В. Кабышев, Е.А. Лукьянова, А.Е. Любарев, В.А. Черепанов и др.

После внесения законодательной инициативы о поправках в Конституцию РФ члены НЭС бурно обсуждали как содержание, так и форму поправок, обмениваясь своими мыслями в электронной переписке на коллективной площадке членов НЭС. Но даже эта внутренняя переписка кому-то не понравилась, и 28 февраля постановлением ЦИК РФ НЭС был ликвидирован «в целях совершенствования процедуры общественного обсуждения вопросов, связанных с развитием избирательной системы Российской Федерации» [1].

Факт ликвидации НЭС при ЦИК РФ – яркое свидетельство отношения власти к независимому мнению научной общественности.

Российский народ мудро проголосовал за обновленную Конституцию и доверие власти, но не потому, что к ней нет претензий, а потому, что народ – за стабильность страны и ее конституционного строя. Так почему же власть не

доверяет этой мудрости народа в законотворческом процессе? Законодатель как бы преувеличивает то обстоятельство, что законодательные органы избраны народом и в этом смысле должны выражать интересы народа. Но природа законодателя двойственна: депутаты, будучи представителями власти со свободным мандатом, отрываются от своих избирателей, а законодательный орган в целом – от народа [2]. Ученые отмечают проблему отсутствия связи законодателей с интересами народа, населения [3; 4].

Наше исследование сформулированных в авторефератах диссертаций предложений по совершенствованию законодательства и Конституции РФ свидетельствует о весьма низком проценте реализации этих предложений.

Список использованной литературы и источников:

1. Постановление ЦИК РФ от 28.02.2020 № 240/1791-7 «О совершенствовании взаимодействия Центральной избирательной комиссии РФ с представителями научно-экспертного сообщества» <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/45726> [дата обращения 24.07.2020].
2. Боброва Н.А. Законодательные (представительные) органы государственной власти как инструмент гражданского общества // Вестник Самарского государственного университета. 2012. №5. С.166-173.
3. Багаутдинова А.Н. Проблемы законодательного процесса в Российской Федерации // Проблемы науки. 2018. №7. С.78-79.
4. Станкин А.Н., Пяткин В.Н. Федеральный законотворческий процесс: анализ отдельных проблем и поиск путей совершенствования // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. 2020. №2. С.52-58.

Е.В. Богатова

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы деятельности прокуратуры при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Анализируются статистические данные, практика прокурорского надзора. Предлагаются пути решения возникающих проблем.

Ключевые слова: Прокурорский надзор, антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, прокуратура.

Е. V. Bogatova

ANTI-CORRUPTION EXAMINATION OF REGULATORY LEGAL ACTS BY THE PROSECUTOR'S OFFICE

Abstract. The article deals with the problems of the prosecutor's office during the anti-corruption expertise of regulatory legal acts. Analyzes statistical data, the practice of prosecutorial supervision. Ways of solving emerging problems are suggested.

Keywords: Prosecutor's supervision, anti-corruption expertise of regulatory legal acts, prosecutor's office.

В ФЗ «О прокуратуре РФ»[1] в 2009 г. были внесены изменения, которые фактически закрепили за надзорным органом новую функцию – проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. В целях реализации указанного вида деятельности были приняты Постановление

Правительства РФ от 26.02.2010 N 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»[6] утвердившее правила и методику проведения указанной экспертизы, а также Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2009 N 400 (ред. от 13.03.2018) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»[4].

Указанная функция была введена для обеспечения предупреждения коррупционных правонарушений и активно применяется уже более 10 лет.

Например, в 2018 году органами прокуратуры Саратовской области проверено 17 343 нормативных правовых акта органов государственной власти и местного самоуправления Саратовской области и 17 198 их проектов на предмет наличия коррупциогенных факторов. По результатам изучения коррупциогенные факторы выявлены в 52 нормативных правовых актах органов государственной власти Саратовской области и их проектах и в 738 нормативных правовых актах и их проектах органов местного самоуправления (668) [3, С. 85].

Тем не менее, до настоящего времени существуют проблемы в применении имеющихся у прокуроров полномочий в исследуемой сфере.

В соответствии с ч. 2 ст. 9.1 ФЗ «О прокуратуре РФ» при выявлении в нормативном правовом акте коррупционных факторов, прокурор вносит требование об устранении нарушений закона в орган, организацию или должностному лицу, издавший этот акт. В нем он указывает коррупционные факторы и предлагает способ устранения выявленных нарушений. Данный акт реагирования должен быть рассмотрен на ближайшем заседании законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или в представительный орган местного самоуправления. При этом прокурор не наделен полномочиями требовать созыва внеочередного заседания законодательного (представительного) органа, что может повлечь затягивание процесса принятия решения.

В то же время не всегда прокурорские работники активно применяют свои полномочия на практике. По итогам антикоррупционной экспертизы отдельными прокурорами коррупциогенные факторы не выявлялись. Так, безрезультатным оказалось изучение актов и их проектов прокурорами 11 районов Саратовской области. По одному правовому акту, содержащему коррупциогенный фактор, выявлено 3 районными прокуратурами.

Однако, как следует из результатов изучения в аппарате прокуратуры Саратовской области нормативных правовых актов органов местного самоуправления, наличие в них коррупциогенных факторов носит распространенный характер. Профильным отделом выявлены акты, содержащие коррупциогенные факторы, принятые органами местного самоуправления ряда муниципальных районов, которые оставлены без внимания надзирающими прокурорами [5, С. 87-89].

Еще на одну проблему справедливо обратили внимание А.Н. Акчина, К.Н. Евдокимов, Е.С. Земцова, сделав вывод, что реализация полномочий прокурора по вынесению актов реагирования не является в достаточной степени эффективным способом сокращения объема нарушений в данной сфере. На практике не редки случаи, когда один и тот же орган местного самоуправления зачастую допускает повторные нарушения при принятии какого-либо акта. Поэтому, по мнению ученых, было бы целесообразнее включить в КоАП административную

ответственность за повторные нарушения антикоррупционного законодательства при утверждении муниципальных актов [1, С. 155-158].

В подтверждение этих доводов можно привести пример, прокурором района в ходе анализа практики правоприменения проведена повторная антикоррупционная экспертиза Положения о порядке передачи в безвозмездное пользование и аренду имущества, являющегося муниципальной собственностью Росташовского муниципального образования, утвержденного решением Совета Росташовского муниципального образования. Установлено, что нормативный акт содержит положения, неправомерно предусматривающие возможность заключения договоров аренды и договоров безвозмездного пользования объектами муниципального имущества на бесконкурсной основе [5, С. 87-89].

Большая часть коррупциогенных факторов обнаружена в нормативных правовых актах и их проектах, которые регулируют порядок прохождения государственной и муниципальной службы, правоотношения в социальной и бюджетной сфере, вопросы использования государственного и муниципального имущества.

В науке и практике отмечается, что большая часть нарушений, выявленных в ходе антикоррупционной экспертизы муниципальных актов, совершается не умышленно, а в связи с недостаточной юридической грамотностью должностных лиц, которые их разрабатывают [2, С.23-24].

Поэтому в 2018 г. в приказ Генерального прокурора РФ от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» внесены изменения, согласно которым прокурорам предписано проводить межведомственные совещания с руководителями органов местного самоуправления по вопросам реализации полномочий по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. На подобных совещаниях прокуроры имеют возможность разъяснять должностным лицам действующее антикоррупционное законодательство и консультировать по возникающим вопросам.

Таким образом, по нашему мнению антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов является самостоятельной функцией органов прокуратуры, реализация которой имеет свою положительную динамику. Однако для достижения более высоких результатов требуются устранения недостатков как в организации работы, так и в действующем законодательстве.

Список использованной литературы и источников:

1. Акчина А.Н., Евдокимов К.Н., Земцова Е.С. Актуальные вопросы проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов // Юридическая наука: история и современность. 2017. №4. С. 155-158.
2. Березина Е.В., Евдокимов К.Н. Актуальные вопросы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов органами прокуратуры // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2016. № 1 (30). С. 23-24.
3. Информационное письмо прокурора области Филипенко С.В. от 27.01.2018 № 09-01-2019 «О результатах работы органов прокуратуры за 2019 г.» // Информационный бюллетень прокуратуры Саратовской области. 2019. №1. С. 85.
4. Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2009 № 400 (ред. от 13.03.2018) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» // Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс»

5. Информационное письмо прокурора области Филипенко С.В. от 17.05.2018 № 86-05-2018 «О практике проведения органами прокуратуры области антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» // Информационный бюллетень прокуратуры Саратовской области. 2019. №1. Стр.87-89.

6. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») //Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс»

7. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 31.07.2020) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ 20.11.1995. № 47. Ст. 4472; 03.08.2020. №3 (часть 1). Си. 5047.

Е.Н. Босова

К ВОПРОСУ О СТАТУСЕ ЧЛЕНА ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ С ПРАВОМ СОВЕЩАТЕЛЬНОГО ГОЛОСА

Аннотация. в данной статье рассматривается статус члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса. Изучение законодательства и электоральной практики по данному вопросу позволяет не только выявить недостатки правового и правоприменительного характера, но и сформулировать предложения, направленные на преодоление негативной ситуации.

Ключевые слова: выборы, избирательное законодательство, избирательная комиссия, наблюдатель, доверенное лицо, совещательный голос.

Е.Н. Bosova

TO THE QUESTION OF THE STATUS OF ELECTION COMMISSION MEMBER WITH A CONSULTATIVE VOTE

Abstract. Article: this article discusses the status of election Commission member with a consultative vote. The study of legislation and electoral practice on this issue allows not only to identify legal and law enforcement shortcomings, but also to formulate proposals aimed at overcoming the negative situation.

Keywords: elections, electoral legislation, electoral commission, observer, authorization, advisory voice.

Помимо избирательной комиссии контрольные полномочия имеют и члены данного органа. Согласно Федеральному закону от 12.06. 2002 (ред. от 29.05.2019) №67-ФЗ (Далее ФЗ№67) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» в состав комиссии входят члены избирательной комиссии с правом решающего голоса и члены избирательной комиссии с правом совещательного голоса. Численность последних находится в зависимости от реализации закрепленного права за кандидатом, избирательным объединением, выдвинувшим список кандидатов, а также избирательным объединением, выдвинувшим зарегистрированного кандидата (зарегистрированных кандидатов) по одномандатному (многомандатному) избирательному округу (ч.20 ст.29 ФЗ№67) [1].

Впервые право каждого избирательного объединения, зарегистрировавшего свой список кандидатов по общефедеральному избирательному округу, и каждого зарегистрированного по одномандатному округу кандидата назначать в

соответствующие избирательные комиссии по одному члену с правом совещательного голоса было закреплено в «Положении о выборах депутатов Государственной Думы» от 01 октября 1993 года [2].

Участвуя в работе избирательной комиссии, они присутствуют на ее заседании, вправе знакомиться с документами и материалами, вправе удостовериться в правильности подсчета по спискам избирателей числа лиц, принявших участие в голосовании, в правильности сортировки бюллетеней по кандидатам, избирательным объединениям и др., а также вправе обжаловать действия (бездействие) комиссии в соответствующую вышестоящую комиссию или в суд.

Хотя Федеральный закон ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» закрепил равенство прав членов избирательной комиссии с правом решающего и с правом совещательного голоса, их полномочия различаются. Во-первых, для членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса установлен прямой законодательный запрет на совершение ряда избирательных действий (ч.22 ст. 29 ФЗ№67); во-вторых, срок полномочий напрямую зависит от действия кандидата, избирательного объединения, имеющих право назначить членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса; также в любой момент они могут отозвать его или заменить на другого в конкретной избирательной комиссии.

Начало их работы связано с подачей документов на регистрацию субъектами их назначившими, т.е. кандидат, избирательное объединение, предоставляя в избирательную комиссию документы для регистрации, имеет право назначить одного члена этой избирательной комиссии с правом совещательного голоса, затем в случае успешного прохождения регистрации уже может назначать и в каждую нижестоящую избирательную комиссию по одному члену избирательной комиссии с правом совещательного голоса. По окончании выборов их полномочия могут не заканчиваться, в установленных законом случаях они продолжают до окончания регистрации кандидатов, списков кандидатов на следующих выборах в тот же орган или на ту же должность (ст.29 ФЗ №67).

В зарубежной практике редко встречается член избирательной комиссии с таким статусом. Избирательным кодексом Республики Беларусь установлен статус члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса, но только в двух избирательных комиссиях – Центральной и окружной. В первом случае их может направить со дня своей регистрации кандидат в Президенты Республики Беларусь, аналогично во втором - политическая партия, выдвинувшая кандидата в депутаты Палаты представителей (ст.33¹ и 42¹) [3].

В российской электоральной практике возникает ряд проблем, обратим внимание на некоторые из них.

1. Споры по объему полномочий члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса. В федеральном и зачастую региональном законодательстве нет указаний на каких заседаниях избирательной комиссии он может присутствовать, а на каких нет. 11 июля 2019 года Баллах К.Е. член ИК с правом совещательного голоса обратился с жалобой в Московскую городскую избирательную комиссию, ссылаясь на необоснованный отказ в допуске на заседание рабочей группы по проверке подписей избирателей, назначение новой рабочей группы и проведение дополнительной проверки подписных листов. Требование: О признании незаконными действий избирательной комиссии,

секретаря избирательной комиссии по отказу в допуске члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса на заседание по проверке подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидатов, обязанности провести повторную проверку. Решение: В удовлетворении требования отказано, так как проверка подписей избирателей осуществляется рабочей группой, сформированной из ограниченного числа членов, работников аппарата избирательной комиссии, привлеченных специалистов, член избирательной комиссии с правом совещательного голоса, не входящий в состав рабочей группы, не имеет права присутствовать при проведении проверки [4].

2. Восприятие гражданами лиц со статусом члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса неоднозначно. Для непосвященных граждан, а таких большинство, есть два вполне объяснимых, с точки зрения выполнения их функций – это член избирательной комиссии и наблюдатель. Почему есть иные члены комиссии, которые не выдают бюллетени и не ведут их подсчет, обычные граждане, пришедшие на избирательный участок вряд ли осведомлены. Как видится, для них все лица, находящиеся на избирательном участке, либо как и они избиратели, пришедшие голосовать, либо избирательная комиссия и ее работники, с которыми непосредственно обращается гражданин для получения бюллетеня и все кто находится немного поодаль, – наблюдатели, контролирующие процесс голосования. Все в целом привычно, доступно для понимания. Если учесть, что зачастую голосуют лица пожилого возраста, участвовавшие в избирательном процессе советского периода, где члены ИК с правом совещательного голоса законодательством не предусматривались. Вникать в различие статуса они вряд ли будут. Путаница в наименовании статуса может быть и скрытой. Например, в социальной сети ВКонтакте 8 сентября 2019 года было выложено видео с надписью «Нефтекамск выборы главы РБ незаконно выгоняют наблюдателя (УИК497)». На сайте «Карта нарушений на выборах» от 8 сентября 2019 года имеется сообщение о данном нарушении, но в нем речь не о наблюдателе, а о члене избирательной комиссии с правом совещательного голоса. Одна на поверку ситуация оказалось надуманной, ТИК городского округа г.Нефтекамска Республики Башкортостан дала опровержение об отсутствии незаконных действий Председателя УИК [5]. Этой ситуацией умело пользуются недобросовестные кандидаты, желающие произвести сенсацию нарушений на избирательном участке, в социальной сети «ВКонтакте» видеозапись посмотрели более 400 пользователей, т.е. у этой группы граждан скорее всего сложилось негативное мнение о выборах, наблюдателей незаконно удаляют.

3. В ряде случаев члены ИК с правом совещательного голоса отождествляют себя с наблюдателями, наделяя себя несуществующими полномочиями. На региональных выборах в Республике Башкортостан 8 сентября 2019 года некоторые члены ИК с правом совещательного голоса на избирательном участке настойчиво требовали право на фото и видеосъемку. Вместе с тем прямого указания на возможность члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса производить фото- и видеосъемку по Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав...» и Кодексу РБ «О выборах» нет. Положения настоящей части не могут служить основанием для отказа члену избирательной комиссии с правом совещательного голоса присутствовать при совершении указанных в настоящей части действий, но при этом за ним не закреплено право на фото- и видеосъемку, аналогичному тому, что гарантировано наблюдателю в статье

30 ч. 9 подп. «к» ФЗ №67: производить в помещении для голосования (с того места, которое определено председателем участковой комиссии) фото - и (или) видеосъемку, предварительно уведомив об этом председателя, заместителя председателя или секретаря участковой комиссии).

Обращает на себя внимание некоторая функциональная схожесть члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса и наблюдателя, также они могут быть назначены практически одними и теми же субъектами, за некоторым исключением (с 2017 года право назначать наблюдателей имеет Общественная палата РФ, с 2018 года и общественные палаты субъектов РФ). В Российской Федерации наблюдатели присутствуют в день выборов на избирательных участках, где также имеют право присутствовать (и как показывает практика это право активно реализуют) члены избирательной комиссии с правом совещательного голоса. Поскольку последние ограничены в своих правах по участию в работе участковых избирательных комиссий, по сути их задачей является наблюдение за ходом голосования и подсчетом голосов. Месторасположение и тех, и других, как правило, одинаково, т.е. отводится место, с которого доступно обозревать деятельность комиссии. Поэтому необходимо задуматься о фактическом совмещении статуса этих лиц с наблюдателем.

К примеру, Л.А.Нудненко считает, что гораздо рациональнее было бы закрепить за институтом доверенных лиц задачи, выполняемые членами избирательных комиссий с правом совещательного голоса [6, с.49].

По крайней мере, полномочия доверенных лиц по наблюдению за выборами, в том числе и в день голосования на избирательных участках, расширить, предоставив им полномочия на фото- и (или) видео фиксацию подсчета голосов, установлению итогов голосования и прочее.

На наш взгляд, хорошо было соединить статус наблюдателя и члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса, оставив единое наименование – «наблюдатель».

Список использованной литературы и источников:

1. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ: Федеральный закон от 12.06. 2002 №67-ФЗ (ред. от 29.05.2019) //СПС «КонсультантПлюс».
2. Положение о выборах депутатов Совета Федерации Федерального собрания РФ: утв. Указом Президента РФ от 11 октября 1993// Российская газета. 1993. 19 октября.
3. Избирательный кодекс Республики Беларусь от 11 февраля 2000 года №370-З (по состоянию на 04 июня 2015 года) // Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь 22 марта 2000 года № 6. ст. 47. Интернет-ресурс: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30414797#pos=6;-245 (дата обращения: 12.05.2020).
4. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 13.08.2019 N 5-АПА19-110. Документ официально опубликован не был. //СПС «КонсультантПлюс».
5. Провокация не удалась. А было ли удаление? Интернет-ресурс: Официальный сайт администрации городского округа г.Нефтекамск. URL: <http://neftcity.ru/index.php?dn=news&langs=rus&to=art&id=10067> (дата общения: 29.02.2020).
6. Нудненко Л.А. Некоторые проблемы реализации принципа открытости и гласности выборов в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. №11. С. 49-53.

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ПРАВОТВОРЧЕСТВА: ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Аннотация: В статье рассматривается проблема цифровизации правотворческой деятельности. Резкое увеличение объема информации, возможность непрерывного использования интернета, развитие цифровых технологий приводят к изменениям во всех сферах жизни общества и видах деятельности. Необходимо сформировать нормативно-правовую основу, отвечающую новым социально-экономическим условиям, создать новые «цифровые нормы». Сложность выполнения данной задачи заключается не только в гармоничном внедрении «цифровых норм» в действующую систему законодательства, но и в обеспечении их эффективного применения.

Ключевые слова: цифровизация; правотворческая деятельность; нормативный правовой акт; цифровые технологии; цифровые нормы; цифровое законодательство; информационные системы.

S.N. Burlaka

DIGITALIZATION OF LAW-MAKING: DEVELOPMENT TREND

Abstract: the article deals with the problem of digitalization law-making activities. A sharp increase in the volume of information, the possibility of continuous use of the Internet, the development of digital technologies lead to changes in all spheres of society and activities. It is necessary to create a regulatory framework that meets the new socio-economic conditions, create new "digital norms". The complexity of this task lies in the harmonious implementation of "digital norms" in the current system of legislation, as well as ensuring their effective application.

Keywords: digitalization; law-making activity; normative legal act; digital technologies; digital norms; digital legislation; information systems.

Цифровизация общества и государства приводит к кардинальным изменениям в процессах управления и принятия решений в государстве. Несомненно, она затрагивает и процесс правотворчества. Благодаря развитию цифровых технологий граждане стали более информированными, следовательно, более требовательными в ожидании решений органов государственной власти. Использование цифровых и информационных технологий в процессе правотворчества создает для правотворческих органов государства определенные возможности для повышения эффективности их деятельности, но тем не менее эти возможности содержит в себе ряд спорных моментов.

В декабре 2016 года в Послании Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации был анонсирован переход государства к цифровой экономике. После чего стартовала работа над одноименной национальной программой, а на различных отраслевых экспертных площадках стартовали тематические дискуссии, продолжившиеся и после принятия в июле 2017 года программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Учитывая тенденции развития цифровых технологий и их перспективы внедрения в сферу государственного управления, дебюрократизация нормотворчества требует цифрового решения [1, с. 34]. Поэтому цифровизация законотворческого процесса

рассматривается как одно из приоритетных направлений по созданию институциональных условий цифровой экономики.

Разработчики Концепции поэтапной цифровизации правовой системы в качестве подготовки к последующей цифровизации узрели необходимость в выявлении устаревших, неработающих и неэффективных норм. Позднее на федеральном уровне был объявлен курс на реализацию мероприятий по дерегулированию, именуемых как «регуляторная гильотина». Одновременно с этим можно отметить запущенный действующим созывом Государственной Думы процесс по расчистке законопроектного портфолио, в результате которого более двух тысяч проектов федеральных законов, замерших в стадии рассмотрения за весь период работы нижней палаты парламента, были рассмотрены.

Однако в контексте обсуждения алгоритмизации нормотворчества важнейшее значение придается формированию цифрового юридического языка. Внедрение механизмов формирования и использования машиночитаемых норм является одной из задач национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», где определены три основных сценария цифровизации нормотворчества:

- 1) создание юридического языка программирования;
- 2) автоматизация законодательства на естественном языке (попросту говоря – использование меток по ключевым словам в нормативных актах);
- 3) симбиоз двух предложенных механизмов, предполагающий параллельно использование естественного языкового выражения норм с параллельным кодированием для автоматизации с использованием ручной отладки алгоритмов.

Формирование цифрового нормативного языка является обязательным условием перехода к автоматизированному законотворчеству. Эксперты Фонда «Сколково» отмечают, что мета-разметка текстов документов на естественном языке очень помогает специалистам, работающим с документами, но и в этом случае в полной мере нельзя говорить об автоматизации права. Для реализации механизма самоисполняемости норм они должны быть машиночитаемыми. [2, с. 31]. Существующие юридические языки программирования позволяют выполнять алгоритмы действий и проверять соблюдение простых условий. Однако возможности существующих языков программирования ограничены – они не позволяют сравнивать между собой условно нормы контракта с нормами закона, тексты закона между собой (имеется в виду содержательная их сторона). В этой точке возникают сомнения о возможностях искусственного интеллекта в сопоставлении правовых предписаний с прогнозами и социальными моделями воздействия норм права на общественные отношения. Именно отдельные юристы скептически оценивают перспективы «упаковать» законы в программный код. Некоторые юристы считают, что цифровизация законотворчества преувеличивает возможности технологий и недооценивают вариативность общественных отношений, подлежащих регулированию [3, с. 57].

В связи с вышеизложенным, ключевым вопросом цифровизации законотворческого процесса является глубина внедрения и сфера применения цифровых технологий. Стоит указать, что искусственному интеллекту уже сегодня по силам выявлять дефекты нормативных предписаний, а также обеспечивать унификацию легальной юридической терминологии. То же самое можно говорить о каких-нибудь конструкторах нормативных правовых актов, создание которых

станет посильной задачей для разработчиков. В этом смысле время искусственного интеллекта в нормотворчестве настало.

Однако решение этого вопроса может быть сопряжено с принятием серьезных решений по оптимизации трудовых ресурсов. Технологические решения в сфере законотворчества позволят, в том числе, снять некоторые процедурные барьеры (в первую очередь, касающиеся многочисленных внутренних согласований на этапе подготовки документов). Так, некоторые специалисты полагают, что искусственному интеллекту могут быть делегированы функции по проверке соответствия процедуре внесения законодательной инициативы, подбору нормативных актов и норм, подлежащих признанию утратившими силу в результате принятия нового закона, анализу нормативных актов на предмет дублирования регулирования на стадии законодательной инициативы. [4, с. 20]. Информационные технологии также могли бы применяться при проведении оценки регулирующего воздействия планируемого законопроекта.

И тем не менее возможность замены профессиональных юристов, работающих в госаппарате, роботами, на наш взгляд представляется достаточно прозрачной. Законодательная инициатива как механизм приведения в действие законотворческой деятельности содержит в себе элементы волеизъявления, необходимости субъектов права законодательной инициативы отреагировать на изменяющиеся правоотношения, социально-экономические и иные условия, предположить, как такие правоотношения могут измениться в дальнейшем. В ходе работы над нормотворческими инициативами необходима аналитическая экспертиза, учитывающие многие социальные, экономические, политические, исторические факторы. В каждом управленческом решении «социальный контекст» имеет едва ли не большее значение, чем выверенность и четкость нормативных предписаний. Кроме того, при принятии управленческих, в том числе законодательных решений, на первое место выходит вопрос субъектности. Поэтому безусловно цифровые продукты могут существенно упростить работу законотворцев и аппаратов законодательных органов, как это делают сегодня справочно-правовые системы, но пока не более того.

Говоря о перспективных областях алгоритмизации правотворчества, стоит отметить важную, на мой взгляд, тенденцию развития законодательства – усложнение регулирования, его многослойность, выражающаяся в значительной детализации нормативных предписаний (особенно в части регулирования процедурных вопросов), а также большое количество отсылочных норм в текстах законов. На сегодняшний день ярким примером сферы с автоматизированным правоприменением может служить контрактная система в сфере госзакупок, которая реализуется в рамках специально созданной цифровой платформы – ЕИС [5, с. 20].

Если рассматривать сферу процессуального или административного законодательства, то здесь о машиночитаемом праве можно говорить, как о перспективном направлении с точки зрения перехода к самоисполнению и автоматизации правоприменения в части исполнения решений судебных или административных органов, контроля за соблюдением сроков, устанавливаемых законодательством или административными регламентами и т.д. Так или иначе, цифровое законотворчество целесообразно только при наличии возможности цифрового правоприменения, когда правоприменителем де-факто выступает искусственный интеллект, действующий в интересах участников правоотношений. В то же время, возвращаясь к вопросу о машиночитаемом праве, цифровое

правоприменение возможно только в отношении норм права, позволяющих принимать однозначные решения, без учета объективных обстоятельств и субъективных усмотрений.

Отдельного внимания также заслуживает еще один важный аспект внедрения цифровизации в законотворчество – развитие электронной демократии. Дискуссии профессионального сообщества об эффективности существующих механизмов электронной демократии провоцируют абсолютно различные по представлениям об этих институтах. Объясняется это тем, что неизбежность их применения в будущем общепризнана, но сами технологии еще далеки от совершенства, а устоявшаяся управленческая практика выглядит пока еще конкурентоспособной и устойчивой. К тому же, для успешной реализации этих механизмов необходимо соблюдение целого ряда социальных условий, среди которых в первых рядах развитое правосознание и высокий уровень гражданской ответственности. Необходим постепенный переход к замещению консервативных управленческих механизмов цифровыми функциональными решениями, позволяющими реализовывать механизмы эффективного экспертного «нулевого чтения», цивилизованного лоббизма, общественного контроля, а также общественного обсуждения принимаемых решений и их легитимации. Сюда же стоит отнести оцифровку межведомственного взаимодействия, в том числе в рамках механизмов оценки регулирующего воздействия, оценки фактического воздействия, антикоррупционной экспертизы. Этот процесс представляется возможным автоматизировать благодаря программам, использующим технологию анализа «больших данных», направленных на прогнозирование различных процессов, в том числе того, каким образом будет действовать принимаемый нормативный акт.

Также нельзя забывать не только о «горизонтальном» цифровом взаимодействии, но и об использовании новых технологий для унификации регуляторной политики «по вертикали». [6, с. 111]. Цифровизация регионального законотворчества и муниципального нормотворчества, направленная на автоматизацию приведения законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также муниципальных правовых актов в соответствие с федеральным законодательством, на текущем этапе может быть реализована на базе соответствующего платформенного решения, позволяющего унифицировать правотворческую практику регионов и муниципальных образований.

Подводя итог вышесказанному необходимо указать, что однозначно цифровизация законотворчества изменит структуру деятельности государственного аппарата, приведет к институциональным изменениям в государственном управлении. Правотворчество сопряжено с преломлением вырабатываемых решений через интеллектуальную, волевую, психологическую составляющие личности многих участников, вовлеченных в процедуру на каждой из стадий нормотворческого процесса, что и позволяет достигать оптимального результата. Регулирование общественных отношений сложно форматировать по принципу алгоритмов, не восприимчивых к социальным изменениям и инвариантным относительно природы юридических фактов.

Список использованной литературы и источников:

1. Арнаутова А.А. Цифровизация правотворческой деятельности // Электронный научный журнал «Век качества». 2019. №2. С. 32-42.
2. Тихомиров Ю.А., Нанба С.Б., Гаунова Ж.А. Юридическая концепция роботизации. М.: Проспект М, 2019. 240 с.
3. Пашенцев Д.А., Залоило М.В. Воздействие современных цифровых технологий на содержание и характер правотворческой деятельности: теоретико-правовой аспект // Вестник Нижегородской академии МВД России, 2018. № 4 (44) 2. С. 56-67.
4. Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 12-22.
5. Каменская Е.В. Развитие творческого процесса в условиях цифровизации общества и государства // Вестник Московского университета имени С.Ю. Витте. Серия 2. Юридические науки. 2019. № 4 (22). С. 17-28.
6. Трофимов В.В., Свиридов В.В. Правовое сотворчество: дефиниция понятия и роль в российском правотворческом процессе // Правовая политика и правовая жизнь. 2018. № 4. С. 106–114.

Д.С. Велиева

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В КОНТЕКСТЕ СОЦИАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАВЕНСТВА²

Аннотация. Автор рассматривает проблемы социальной защищённости различных категорий граждан с позиции экономических и социальных индикаторов.

Ключевые слова: Конституция РФ, социальное государство, социальные гарантии, социальное неравенство, бедность.

D. S. Velieva

SOCIAL POLICY OF THE RUSSIAN STATE IN THE CONTEXT OF SOCIAL AND TERRITORIAL EQUALITY

Annotation. The author considers the problems of social protection of various categories of citizens from the perspective of economic and social indicators.

Keyword: Constitution of the Russian Federation, social state, social guarantees, social inequality, poverty.

Конституционное положение о социальном характере Российского государства является одной из основ конституционного строя. В соответствии с его социальным предназначением государство призвано гарантировать социально-экономические потребности граждан и обеспечить социальную справедливость. В нормах действующего российского законодательства социальные функции закреплены в качестве социальных гарантий, распространяющиеся на социально незащищенные категории людей [1, с. 272].

Конституционное предназначение всех уровней публичной власти вытекает из содержания ст. 18 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Реализация социальных целей, формализованных на

² Доклад подготовлен в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 19-011-00418 А.

высшем уровне и являющихся конституционными, обязывает все органы публичной власти в правоприменительной деятельности руководствоваться интересами обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Согласно материалам исследования «Левада-Центр» самыми главными социальными проблемами в России в 2019 году граждане считали рост цен (59%), бедность (42 %) и коррупцию (41%). Среди острых проблем, были указаны такжеразкое расслоение на богатых и бедных, несправедливое распределение доходов - 29%;ухудшение состояния окружающей среды - 24%;кризис в экономике, спад производства в промышленности и сельском хозяйстве - 24%;рост платности, недоступность образования - 22% др[2]. Определенную тревогу вызывают и уровень безработицы, расслоения общества на богатых и бедных, а также проблемы здравоохранения, образования.

В 2020 году показатели изменились: рост цен (55 %), бедность (39 %), коррупция (36 %), рост безработицы (31%), недоступность многих видов медицинского обслуживания (28 %), резкое расслоение на богатых и бедных, несправедливое распределение доходов (27 %) и др.[3].

При этом по подсчетам Росстата, число россиян с доходом ниже величины прожиточного минимума увеличилось во втором квартале 2020 года на 1,3 млн по отношению к аналогичному периоду 2019 года и составило 19,9 млн человек (13,5% населения страны)[4].

Показатели различаются и по субъектам Российской Федерации. Самые благополучные в этом отношении регионы по итогам 2019 года - Ненецкий и Ямало-Ненецкий АО и Москва. Наибольшая средняя номинальная зарплата традиционно фиксируется в регионах с развитой добывающей промышленностью, находящихся в зоне сурового климата, где работают преимущественно вахтовым методом. Максимальная зарплата – на Чукотке (около 127 тыс. руб. в мае 2020 года), минимальная – в Ивановской области (менее 29 тыс. руб.), немногим выше она в республиках Северного Кавказа. Также высокие номинальные зарплаты зафиксированы в Москве (91,8 тыс. руб.), в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре (около 90 тыс. руб.) и в Ямало-Ненецком автономном округе (около 141 тыс. руб.) [5].

Отметим, что бедность как социальная проблема существует во всех странах. В 2019 году 5,6% населения или около 24 миллионов человек в Европейском Союзе испытывали серьезные материальные затруднения [6]. При этом в европейских странах применяется иная шкала определения бедности - в зависимости от потребностей населения (питание, одежда, жилье, образование, отдых и лечение)[7]. В числе стран ЕС с высоким уровнем бедности Болгария (33%), Румыния (32,5%), Греция (31,8%), Латвия (28,4%), Литва (28,3%), Италия (27,3%) и Испания (26,1%). Самый низкий уровень бедности в Чехии (12,2%), Словении (16,2%), Словакии (16,3%), Финляндии (16,5%), Нидерландах (16,7%), Дании и Франции (по 17,4%) и Австрии (17,5%) [8].

Решение социально-экономического неравенство в европейских странах имеет особое значение, поскольку одним из основополагающих принципов построения Евросоюза является принцип всеобщего равенства. В связи с этим в июне 2010 года была принята Стратегия «Европа-2020», в числе основных целей этой которой — сокращение численности населения, находящегося на грани бедности и социального исключения, по крайней мере, на 20 миллионов человек к

2020 году [9]. Согласно данному документу в странах ЕС риск оказаться в бедности и социальной изоляции могут испытывать люди, (а) подвергающиеся риску бедности по уровню доходов и/или (б) испытывающие серьезные материальные лишения (депривации) и/или (с) проживающие в домохозяйствах с крайне низкой интенсивностью труда.

Применительно к России в 2019 году за чертой бедности (доходы ниже прожиточного минимума) проживали 12,3% россиян или почти 18 миллионов человек, что меньше результата 2018 года (12,9%)[10]. По данным Росстата число россиян с доходом ниже величины прожиточного минимума увеличилось во втором квартале 2020 года на 1,3 млн по отношению к аналогичному периоду 2019 года и составило 19,9 млн человек (13,5% населения страны)[11].

Интерес в этом аспекте представляет исследования международной консалтинговой компании BCG Global Wealth, согласно которым более половины накоплений граждан России сосредоточено в руках долларовых миллионеров [12]. Объем накоплений, которыми владеют сверхбогатые россияне — с состоянием более 100 миллионов долларов, составляет 40%. Это самый большой показатель в мире: в среднем по Восточной Европе он составляет 28%, а во всем мире — 12%. На втором месте в общем объеме частного капитала в России находятся граждане с состоянием до 250 тысяч долларов (39%).

По оценкам Правительства РФ, под влиянием экономических и социальных последствий пандемического кризиса уровень бедности по итогам 2020 года поднимется до 13,3% [13].

По мнению представителей Росстата, росту численности малоимущего населения способствовало снижение деловой активности в период пандемии и, как следствие, снижение реальных денежных доходов. Численность безработных в России в августе 2020 года, по предварительным данным, составила около 4,81 млн человек, что на 47,6% больше показателя за август 2019 года.

Рост уровня бедности стал следствием значительного падения доходов населения из-за пандемии COVID-19 и карантинных ограничений. Реальные располагаемые доходы россиян во втором квартале 2020 года упали сразу на 8% в годовом выражении, что стало рекордом в XXI веке. Сокращение произошло во всех компонентах денежных доходов, но наибольший вклад внесло падение доходов от предпринимательской деятельности на 41% к первому кварталу. Доля таких доходов в структуре всех денежных доходов населения снизилась до рекордных 3,5% [14].

Данное обстоятельство актуализирует проблему социального неравенства, подрывающее основы политической, экономической и духовной стабильности общества. Более того, проблемы бедности, социального расслоения, неоправданного неравенства и, как следствие, проявления социальной нестабильности представляют внутреннюю угрозу демократическим завоеваниям России [15].

Согласно данным ВЦИОМ 92% респондентов считают самой важной национальной идеей для страны сохранение населения, здоровье и благополучие семей, на втором месте (87%) - достойный эффективный труд, на третьем (86%) - комфортная и безопасная среда для жизни [16].

Отметим, что проблема бедности рассматривается в качестве глобальной на уровне ООН. В новом докладе ООН о социальном положении в мире особо

отмечается, что неравенство в доходах населения препятствует экономическому развитию, а также ведет к массовым протестам и социальным потрясениям как в богатых, так и бедных странах [17].

В докладе предлагаются три конкретные стратегии по обеспечению большего равноправия внутри стран: обеспечивать равный доступ к образованию и медицине; развивать социальные программы, в том числе выдавать пособия по безработице и инвалидности; и разработать законодательство, направленное на борьбу с предрассудками и дискриминацией в отношении уязвимых категорий населения, в том числе мигрантов.

Зарубежные страны принимают различные меры по решению проблем бедности и социального неравенства. К примеру, во Франции для предотвращения роста числа бедных из-за кризиса, вызванного распространением коронавирусной инфекции, Правительством будут выделены дополнительно 700 млн евро к плану борьбы против бедности, принятому 2 года назад [18]. В Еврогруппе договорились о новом пакете финансовых мер для преодоления кризиса, вызванного распространением коронавирусной инфекции. Средства пойдут на поддержку бизнеса (€200, борьбу с безработицей (€100 млрд) и укрепление систем здравоохранения (€240 млрд) [19].

В России также принимаются меры по минимизации последствий пандемии (COVID-19) в социальной и экономических сферах. Для повышения качества статистики бедности в России изменится порядок ее измерения. С 2020 года данные Росстата будут верифицировать с информацией о доходах граждан в налоговой службе и Пенсионном фонде. Об этом говорится в подготовленном Минэкономразвития документе. Интеграция данных Росстата с ФНС и ПФР предусмотрена на последнем – третьем этапе оценки уровня бедности. Реализация этого проекта потребует 368,3 млн. рублей в 2020 году, 502,4 млн. – в 2021 и 401,9 млн. – в 2022 [20].

Большой разрыв в доходах граждан приводит к расслоению общества, к неравному их положению. Безусловно, абсолютное равенство всех людей недостижимо, вместе с тем одной из основных целей социальной политики представляется уменьшение расслоения общества, выравнивание уровня жизни граждан.

Как справедливо отмечает С.Е. Чаннов существующая в России система перераспределения финансовых ресурсов «... влечет не только экономическую зависимость различных территориальных образований от федеральной власти, но и постепенно усиливающееся неравенство между ними. Более того, используемые в отечественном правовом поле подходы, связанные с увязыванием различных социальных обязательств с уже существующими экономическими показателями конкретных территорий, эту ситуацию усугубляют. Такая тенденция может в перспективе крайне негативно сказаться на единстве не только экономического, но и социального пространства страны» [21, с. 41].

В заключение следует отметить, что социальным следует признать государство, которое распределяет и перераспределяет материальные и духовные блага на основе конституции и действующего законодательства в соответствии с принципом социальной справедливости, сглаживает социальные различия при сохранении фактического неравенства и принимает меры по достижению каждым человеком достойной жизни.

Современная ситуация в сфере социальных отношений зависит от масштабных кризисных явлений в экономике, социальной напряженности, от проявления социальных конфликтов, поэтому требуются качественные изменения отдельных концептов социальной политики, ее содержания и законодательного решения.

Список использованной литературы и источников:

1. Велieва Д.С. Конституционно-правовые проблемы формирования социального государства в России // Кавказ: история и современность: материалы III международной научно-практической конференции, 26–27 сент. 2013 г. / Под общ. ред. Л.А. Тхабисимовой. Пятигорск, 2014. Т. 1. С. 272.

2. «Левада-центр»: больше всего россиян волнуют рост цен, бедность и коррупция: URL: <http://www.kommersant.ru/doc/4103563> (дата обращения: 20.06.2020).

3. URL: <https://www.levada.ru/2020/03/05/samye-ostrye-problemy-4/> (дата обращения: 14.09.2020).

4. Росстат: число бедных россиян выросло во втором квартале 2020 года до 19,9 млн: URL: <https://tass.ru/ekonomika/9498117> (дата обращения: 20.06.2020).

5. Кризис усилил неравенство регионов. URL: https://yandex.ru/turbo/ng.ru/s/economics/2020-08-16/1_7938_regions.html (дата обращения: 12.10.2020).

6. Уровень бедности в разных странах ЕС: URL: <https://aussiedlerbote.de/2020/04/uroven-bednosti-v-raznykh-stranakh-es/> (дата обращения: 20.06.2020).

7. URL: <http://popecon.ru/595-bednost-v-evrope-kto-schitaetsja-bednym.html> (дата обращения: 15.09.2018)

8. URL: <https://www.business-gazeta.ru/news/442726> (дата обращения: 20.06.2020).

9. URL: <https://popecon.ru/595-bednost-v-evrope-kto-schitaetsja-bednym.html> (дата обращения: 20.06.2020).

10. URL: <https://rulenta.com/2020/07/obnarodovany-dannye-ob-urovne-bednosti-v-regionah-rossii.html> (дата обращения: 14.09.2020).

11. Росстат: число бедных россиян выросло во втором квартале 2020 года до 19,9 млн: URL: <https://tass.ru/ekonomika/9498117> (дата обращения: 14.09.2020).

12. Расслоение общества: богатые и бедные россияне. Инфографика: URL: https://aif.ru/dontknows/infographics/rassloenie_obshchestva_bogatye_i_bednye_rossiyane_infografika (дата обращения: 14.09.2020).

13. URL: <https://www.rbc.ru/economics/18/09/2020/5f64ba649a794707f1dd59d1> (дата обращения: 04.10.2020).

14. URL: <https://www.rbc.ru/economics/18/09/2020/5f64ba649a794707f1dd59d1> (дата обращения: 04.10.2020).

15. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 544 с.

16. Опрос ВЦИОМ выяснил, что россияне считают самой важной национальной идеей. URL: <https://ria.ru/20201022/rossiya-1580950395.html> (дата обращения: 04.10.2020).

17. URL: <https://news.un.org/ru/story/2020/01/1371001> (дата обращения: 04.10.2020).

18. URL: <https://rossaprimavera.ru/news/a35bb9da> (дата обращения: 04.10.2020).

19. URL: <https://www.rbc.ru/politics/10/04/2020/5e8c96fe9a79479c207bb166> (дата обращения: 04.10.2020).

20. URL: <https://center-yf.ru/data/economy/bednost-2020.php> (дата обращения: 04.10.2020).

21. Чаннов С.Е. Экономическое неравенство субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в контексте обеспечения конституционных прав и свобод граждан // Журнал российского права. 2019. N 10. С. 30 - 41.

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ДОШКОЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В РФ

Аннотация. В представленной статье рассмотрены аспекты реализации конституционного права на дошкольное образование в РФ. Актуальность обусловлена наличием постоянного реформирования системы образования, поиском оптимальных форм осуществления образовательной деятельности сопровождающееся неизменной динамичностью законодательства об образовании. Поскольку право на дошкольное образование является первоначальным этапом развития права на образование в целом, возникла необходимость научно-практического осмысления происходящих процессов и выявления условий эффективной реализации дошкольного образования в РФ.

Ключевые слова: конституционное право на дошкольное образование, право на образование, дошкольное образование

M.N. Vilacheva

IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO PRE-SCHOOL EDUCATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article considers aspects of the implementation of the constitutional right to pre-school education in the Russian Federation. The relevance is due to the constant reform of the education system, the search for optimal forms of educational activities, accompanied by the constant dynamics of the legislation on education. Since the right to primary education is the initial stage of development of the right to education in General, there is a need of scientific understanding of the processes and identifying the conditions for effective implementation of preschool education in the Russian Federation.

Keywords: constitutional right to pre-school education, right to education, pre-school education

Образование представляет одну из важнейших сфер как государственного управления, так и нормативно-правового регулирования. При этом указанная сфера, к сожалению, уже длительное время остается одной из самых проблемных. Актуальность исследуемой тематики обусловлена наличием постоянного реформирования системы образования, поиском оптимальных форм осуществления образовательной деятельности сопровождающееся неизменной динамичностью законодательства об образовании.

Так, с момента принятия Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее по тексту – Федеральный закон «Об образовании») в него внесено более 45 поправок, ежегодно предлагаются и появляются новые. Одной из причин подобного динамизма становится несоответствие положений вышеуказанного закона реальным процессам, происходящим в российском образовании. В связи с этим, возникает настоятельная необходимость научно-практического осмысления происходящих процессов, их теоретико-методологического обоснования и выявления условий эффективной реализации всей системы образования в РФ.

Немалую роль в формировании указанных предпосылок и факторов играет дошкольное образование как неотъемлемая ступень образовательного развития

человека, гарантированная на уровне Конституции Российской Федерации. Общепринято, что дошкольный возраст – возраст ускоренного физического и психического развития ребенка, формирования в нем умений и навыков, предопределяющих его физическое, интеллектуальное, психическое развитие в будущем. Именно для формирования полноценного активного участника гражданского общества, квалифицированного работника, полноценного гражданина своего государства, в Российской Федерации дошкольному образованию в последнее время стало уделяться значительное внимание, при этом учитывается как опыт данного уровня образования, приобретенный в «советский период» истории, так и перспективные практики, применяемые в большинстве зарубежных государств, где реализуются государственные программы раннего развития детей.

Фундаментальные основы правового регулирования сферы дошкольного образования в Российской Федерации базируется на нормах ч. 2 ст. 43 Конституции Российской Федерации [1]. Конституционный Суд Российской Федерации выделяет право на дошкольное образование как самостоятельный элемент права на образование. В тоже время, праву на дошкольное образование как структурному элементу всей системы образования присуща своя специфика. Это в частности проявляется в специфике определения спектра правомочий субъективного права на дошкольное образование, закрепленных в нормах действующего законодательства. Право на дошкольное образование является первоначальным этапом развития права на образование в целом. Период от рождения до поступления в школу – возраст наиболее стремительного физического и психического развития ребенка, формирования качеств, необходимых человеку в течение всей последующей жизни. Согласно Конституции Российской Федерации, право на образование относится к основным правам и свободам человека и гражданина. Конституционным Судом Российской Федерации высказана справедливая позиция, согласно которой, провозглашая право на образование в числе основных и неотъемлемых конституционных прав, «государство обязуется принимать все зависящие от него меры для наиболее полного его осуществления» [2].

Более детально конституционные нормы закреплены в Федеральном законе «Об образовании» [3]. Стратегические аспекты развития дошкольного образования нашли отражение в государственной программе «Развитие образования» (подпрограмма «Развитие дошкольного и общего образования»), утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 1642 [4]. Одной из задач которой является «достижение глобальной конкурентоспособности российского образования, вхождение Российской Федерации в десятку ведущих стран мира по качеству общего образования».

Реализация права на образование тесно связано с его разделением на определенные уровни, которые отличаются определенным динамизмом. К примеру, классификация ЮНЕСКО выделяет 10 уровней образования, начиная с образования детей младшего возраста (нулевой уровень) и заканчивая докторантурой. В Российской Федерации на законодательном уровне установлены следующие уровни образования: общее (дошкольное, начальное общее, основное общее, среднее общее) и профессиональное (среднее профессиональное и высшее) образования. Основываясь на нормах ч. 4 ст. 10 Федерального закона «Об образовании», дошкольное образование является одним из уровней общего

образования. Следовательно, оно признается начальной ступенью общего образования, а значит к дошкольному образованию предъявляются все требования, и оно должно соответствовать всем нормативным предписаниями, которые в РФ устанавливаются для общего образования.

Признание сферы дошкольного образования вышло на международный уровень. Согласно Целям устойчивого развития ЮНЕСКО [5], к 2030 г. планируется обеспечить всем детям доступ к качественным системам развития, ухода и дошкольного образования. Индекс уровня образования является одним из главных показателей социального развития государства и общества в целом [6].

С 2019 г. в Москве реализуется школа Международного бакалавриата по программе Начальных лет (РУР) [7] на базе ГБОУ «Школа № 1589». Программа РУР предназначена для учащихся в возрасте от 3 до 12 лет. Основу программы составляют шесть универсальных междисциплинарных тем, которые изучаются с применением знаний и навыков, полученных в шести предметных областях, а также междисциплинарных умений и навыков. Большое внимание уделяется исследовательской деятельности. Тем самым сфера образования становится одним из инструментов конкурентоспособности.

Отечественные ученые отмечают необходимость совершенствования сферы дошкольного образования прежде всего через образовательную политику со стороны государства. Комарова И.И. [8, с. 16-25] считает, что «образование превращается из консервативных видов человеческой деятельности в динамично меняющийся. Знания, в том числе и педагогические, обновляются каждые два года, и имеется тенденция к сокращению этого времени. Требуется проектировать воспитательно-образовательную работу с учетом новейших знаний о функциях мозга. Требуется развитие процессного и конструктивного мышлений. Интуиция становится важной составляющей образовательных процессов. Развиваются неинституциональные формы образования. Познавательные процессы визуализируются». Можно сделать вывод, что все изменения, которые происходят сегодня в мире, находят свое отражение в первую очередь в образовании, где особая роль отводится сфере дошкольного образования.

Шмис Т.Г. [9, с. 50-53] отмечает, что «во многих странах мира в дошкольном и общем образовании складывается ситуация, что дети не достигают того образовательного уровня, который мог бы дать им их потенциал. Во многих странах остается не до конца решенным вопрос своевременной подготовки детей к школе. Уровень управленческого менеджмента образовательных организаций отстает от среднего уровня управления экономикой в этих же странах. И это характерно не только для России, но для многих других государств».

В этой связи перед всеми участниками образовательного процесса: государством, обществом, родителями и обучающимися стоит задача максимально эффективно использовать элементы модернизации современной системы образования, способствующей интегрировать ребенка в цифровой мир знаний и информации с учетом комплексного подхода «наука – технология – инновация».

Таким образом, определяя право на дошкольное образование необходимо отталкиваться от того, что оно предстает элементом комплексного права на образование (первым уровнем системы образования). Следует согласиться и с тем, что право на образование имеет не просто комплексный характер, но и определенную иерархию компонентов данного права, что несколько усложняет

выделение права на дошкольное образование как самостоятельного субъективного права.

Список использованной литературы и источников:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).
2. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кузнецова Станислава Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 4 статьи 2 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", пунктом 3 статьи 5 Закона Российской Федерации "Об образовании" и Указом Президента Российской Федерации "О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2008 г. № 274-О-О.
3. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // СЗ РФ. 31.12.2012, № 53 (ч. 1), ст. 7598
4. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования»: Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1642 (ред. от 11.08.2020) // СЗ РФ. 01.01.2018, № 1 (Часть II), ст. 375.
5. ЮНЕСКО и Цели устойчивого развития. URL: <https://ru.unesco.org/sdgs> (дата обращения: 20.08.2020).
6. Рейтинг стран мира по уровню образования. URL: <https://gtmarket.ru/ratings/education-index/education-index-info> (дата обращения: 20.08.2020).
7. IB Primary Years Programme. URL: https://lycc1589.mskobr.ru/finansirovanie/ib_primary_years_programme/ (дата обращения: 20.08.2020).
8. Комарова И.И. Будущее дошкольного образования в эпоху цифровизации // Современное дошкольное образование. 2018. № 8 (90). С. 16-25.
9. Шмис Т. Г. Оценка качества дошкольного образования с использованием шкалы ECERS в России // Современное дошкольное образование. Теория и практика. 2015. № 7. С. 50-53.

Е.В. Воронцова, А.Л. Воронцов

КАЧЕСТВЕННЫЕ И БЕЗОПАСНЫЕ ПРОДУКТЫ КАК УСЛОВИЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ СФЕРЕ³

Аннотация. В статье рассматриваются проблемные аспекты формирования механизма обеспечения качества и безопасности пищевой продукции. Авторы указывают на то, что проблема обеспечения качества и безопасности продуктов питания является не только проблемой, связанной с реализацией конституционного права на охрану здоровья, но и проблемы связанные с обеспечением национальной безопасности российского государства с учетом значимости фактора общественного здоровья для интересов национального развития. Отмечается изменение концептуального подхода российского законодателя к регулированию вопросов качества и безопасности пищевой продукции в направлении гармонизации юридического закрепления обязательных требований к качеству и безопасности.

Ключевые слова: качество и безопасность пищевой продукции, охрана здоровья, национальная безопасность, общественное здоровье.

³ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта №19-011-00926\19.

QUALITY AND SAFE PRODUCTS AS A CONDITION FOR THE IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO PROTECTION OF HEALTH AND ENSURE NATIONAL SECURITY IN THE FOOD SPHERE

Abstract. The article discusses the problematic aspects of the formation of a mechanism for ensuring the quality and safety of food products. The authors point out that the problem of ensuring the quality and safety of food is not only a problem associated with the implementation of the constitutional right to health protection, but also problems associated with ensuring the national security of the Russian state, taking into account the importance of the public health factor for the interests of national development. The change in the conceptual approach of the Russian legislator to the regulation of food quality and safety issues in the direction of harmonizing the legal consolidation of mandatory requirements for quality and safety is noted.

Keywords: quality and safety of food products, health protection, national security, public health.

Реализация прав и свобод человека и гражданина является важнейшей задачей любого демократического государства, и Российская Федерация не является в этом смысле исключением. Статья 2 Конституции Российской Федерации гласит: человек, его права и свободы являются высшей ценностью [1]. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Данные конституционные положения определяют весь смысл той государственной деятельности, которую принято называть социальной политикой, направленной на обеспечение условий для достойной жизни его граждан.

Провозгласив себя социальным государством, Российская Федерация тем самым взяла на себя обязательство по созданию необходимой общественно-политической среды, позволяющей в полной мере реализовать основополагающие права своих граждан, в том числе право на охрану здоровья, реализация которого, в свою очередь, является необходимым условием благополучия россиян и фактором, обеспечивающим стабильное функционирование всего социума. Последнее обстоятельство в настоящее время приобретает все более актуальное, и даже критически важное значение на фоне ухудшения показателей общественного здоровья и возникновения тех или иных эпидемий. В этой ситуации здоровье населения становится одним из основных факторов, напрямую влияющих на состояние национальной безопасности страны, на перспективы ее устойчивого развития в ближайшем и отдаленном будущем. Отсюда, охрана здоровья выдвигается в разряд первоочередных государственных задач, решение которой позволяет гарантировать стабильное развитие общества и качество жизни его членов.

Провозглашенное в Конституции Российской Федерации право на охрану здоровья [1] предполагает широкий круг действий со стороны государства, которые с учетом современного понимания их сути и содержания, а также их конкретизации в отраслевом законодательстве, порождают следующий круг основных правомочий: право распоряжения своим здоровьем, право на здоровую окружающую среду (природную и социальную); на здоровые и безопасные условия труда; благоприятные условия быта и отдыха; воспитания и обучения граждан; на

качественные и безопасные продукты питания; право граждан на информацию о факторах, влияющих на здоровье; на возмещение вреда, причиненного их здоровью; право на доступ к системе здравоохранения [2, с.39-45].

Правомочие на качественные и безопасные пищевые продукты, с учетом их значимости для здоровья и жизни человека, является, пожалуй, главным в том комплексе правомочий, который мы указали. Это объясняется тем, что основное количество необходимых человеку веществ попадает к нему из пищевых продуктов. При этом, именно с пищей и водой человеческий организм попадает более 85% всех токсичных веществ. Пищевые продукты в научной среде уже давно рассматриваются не иначе, как «основополагающие предпосылки» здоровья [3]. В таком же качестве они предстают и в ряде международных актов.

Российский законодатель не остался в стороне от этой тенденции. ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» предусматривает, что охрана здоровья обеспечивается, в том числе производством и реализацией продуктов питания соответствующего качества (ст.18) [4]. В свою очередь на обеспечение качества и безопасности пищевой продукции было направлено принятие таких законодательных актов как Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» [5], ФЗ от 05.07.1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» [6], ФЗ от 02.01.2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» [7], ФЗ от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» [8], ФЗ от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» [9] и др. Особое внимание было обращено на совершенствование контрольно-надзорных механизмов и ограничение оборота продуктов, полученных с использованием генно-модифицированных организмов. В этой связи большое значение имело принятие Федерального закон от 03.07.2016 № 358-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного регулирования в области генно-инженерной деятельности» [10], который запретил производство и ввоз на территорию Российской Федерации продукции, содержащей генно-модифицированные организмы. Несмотря на это, российский рынок пищевой продукции вовсе не является застрахованным от поступления некачественных и опасных образцов, что подтверждается специалистами Роспотребнадзора, которые отмечают, что потребляемая пищевая продукция, а также вода являются одними из основных причин большинства заболеваний [11]. Это ставит под вопрос обеспечение здоровья населения, а соответственно обеспечение национальной безопасности в продовольственной сфере.

Следует отметить, что в Российской Федерации проблема обеспечения качества и безопасности пищевой продукции долгое время воспринималась весьма однобоко. Считалось, что существенное значение для обеспечения интересов национальной безопасности в продовольственной сфере имеют лишь показатели безопасности пищевой продукции в обозначенном контексте мене значимы, а соответственно не нуждаются в детальной правовой регламентации. На законодательном уровне это нашло свое выражение в утрате качеством своего обязательного значения и переориентацией законодателя на регулирование вопросов, связанных исключительно с обеспечением безопасности пищевой продукции. В настоящее время, именно показатели безопасности имеют характер обязательных требований согласно ФЗ от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» [8].

В тоже время объективная реальность указывает нам на то, что многие проблемы общественного здоровья обусловлены именно качественными характеристиками потребляемой пищи. Речь идет о превышении в продуктах питания разумных (допустимых с точки зрения медицины) показателей жирности, калорийности, содержания сахара, углеводов и других вещей, и наоборот – о недостатке в данных продуктах необходимых организму микронутриентов, грубых волокон и т.п. Постоянное употребление этих продуктов (несмотря на их безопасность) может приводить к отсроченным негативным последствиям для здоровья (ожирение, сахарный диабет и др.), создавая угрозу общенационального масштаба. Таким образом, задача обеспечения качества пищевой продукции также выходит в разряд задач, связанных с обеспечением национальной безопасности российского государства. Видимо именно осознание данного обстоятельства побудило руководство нашей страны пересмотреть свои подходы к законодательному регулированию вопросов обеспечения качества и безопасности пищевой продукции и обратить внимание на необходимость создания правовых механизмов, гарантирующих надлежащие качественные показатели продуктов питания. В 2016 году вышло Распоряжение Правительства РФ, утвердившее Стратегию повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года (далее – Стратегия) [12], содержатся программные положения, отражающие концептуальный подход российского государства к решению задачи обеспечения своего населения полноценным (то есть соответствующим рекомендациям ВОЗ и других международных организаций), позволяющим профилактировать те или иные заболевания, способствующим повышению качества и увеличению продолжительности человеческой жизни) питанием через улучшение качественных характеристик пищевой продукции.

Указанная нам Стратегия явилась основой для формирования в Российской Федерации национальной системы управления качеством поступающего на потребительский рынок продовольствия. Целями Стратегии были провозглашены обеспечение качества пищевой продукции, стимулирование возрастающего спроса и предложения на все более качественные продукты питания, обеспечение соблюдения прав потребителей на продовольствие надлежащего качества [12].

Стратегия содержит развернутый перечень задач, реализация которых, по мысли создателей этого документа, позволит достигнуть вышеуказанные цели. Среди них: обеспечение мониторинга качества пищевой продукции; совершенствование государственного регулирования в области качества пищевой продукции, в том числе в части обеспечения государственного контроля (надзора) и применения мер административной ответственности за несоблюдение изготовителем (исполнителем, продавцом, лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя) требований к качеству пищевой продукции; создание единой информационной системы прослеживаемости пищевой продукции; разработка и внедрение системы управления качеством пищевой продукции [12].

Несложно заметить, что названные задачи предполагают создание новых организационно-правовых и управленческих институтов, ранее не применявшихся в механизме обеспечения качества и безопасности пищевой продукции. Их внедрение потребует колоссальной работы всех заинтересованных ведомств, а также законодателя, что не позволяет надеяться на быстрое разрешение данных задач. Тем не менее, очевидной является принципиальная позиция российского государства, состоящая в гармонизации законодательных подходов в части

закрепления обязательных требований к продукции. Изначально, это проявляется уже в самих определениях основополагающих понятий, используемых в Стратегии. Так, понятие качества пищевой продукции определено как совокупность характеристик пищевой продукции, соответствующих заявленным требованиям и включающих ее безопасность, потребительские свойства, энергетическую и пищевую ценность, аутентичность, способность удовлетворять потребности человека в пище при обычных условиях использования в целях обеспечения сохранения здоровья человека. Как можно заметить, в данном определении безопасность пищевой продукции является неотъемлемой характеристикой (составной частью) ее качества, т.е. фактически презюмируется. При этом, по логике законодателя, наличие состояния безопасности пищевой продукции недостаточно для признания ее качественной. В данном случае законодатель возвращается к практике регулирования вопросов качества и безопасности пищевой продукции (в части их соотношения между собой), используемой в советский период и, как нам кажется, в таком возврате нет ничего плохого, поскольку именно такое сочетание качества и безопасности пищевой продукции отвечает интересам сохранения здоровья граждан, а соответственно интересам национальной безопасности страны.

Список использованных источников и литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // <http://www.pravo.gov.ru>
2. Воронцова Е.В. Субъективный характер конституционного права на охрану здоровья и особенности его юридического содержания // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2016. № 4 (21). С. 39-45.
3. Тобес Бриджит Право на здоровье. Теория и практика. М.: Устойчивый мир, 2001. 370 с.
4. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.08.2020) // Российская газета. № 263. 23.11.2011.
5. Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 24.04.2020) «О защите прав потребителей» // Ведомости СНД и ВС РФ. 09.04.1992. № 15. ст. 766.
6. Федеральный закон от 05.07.1996 № 86-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» // Российская газета. № 130. 12.07.1996.
7. Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О качестве и безопасности пищевых продуктов» // Российская газета. № 5. 10.01.2000.
8. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 28.11.2018) «О техническом регулировании» // Российская газета. № 245. 31.12.2002.
9. Федеральный закон от 29.06.2015 № 162-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стандартизации в Российской Федерации» // Российская газета. № 144. 03.07.2015.
10. Федеральный закон от 03.07.2016 № 358-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного регулирования в области генно-инженерной деятельности» // Российская газета. № 151. 12.07.2016.
11. Государственный доклад «О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2011 году». М.: Федеральный центр гигиены и эпидемиологии Роспотребнадзора, 2012. 316 с.
12. Распоряжение Правительства РФ от 29.06.2016 № 1364-р «Об утверждении Стратегии повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 11.07.2016. № 28. ст. 4758.

**О ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЮ
ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
И ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ В СФЕРЕ
РЕКЛАМЫ (НА ПРИМЕРЕ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ)**

Аннотация. В статье рассматривается правотворческая деятельность по перераспределению между органами местного самоуправления некоторых муниципальных образований Красноярского края и органами государственной власти Красноярского края отдельных полномочий в сфере рекламы.

Ключевые слова: перераспределение полномочий, органы местного самоуправления, органы государственной власти, реклама.

Е. V. Gavrilov

**ABOUT LEGISLATIVE ACTIVITIES FOR THE REDISTRIBUTION OF
POWERS BETWEEN THE LOCAL AUTHORITIES AND PUBLIC
AUTHORITIES OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE
FIELD OF ADVERTISING (ON THE EXAMPLE OF KRASNOYARSK
REGION)**

Abstract. The article discusses the legislative activity on the redistribution between the local governments of some municipal entities of the Krasnoyarsk region and the state authorities of the Krasnoyarsk region of individual powers in the field of advertising.

Keywords: redistribution of powers, local governments, public authorities, advertising.

В соответствии с частью 1² статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) законами субъекта РФ *в случаях, установленных федеральными законами*, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ (далее – перераспределение полномочий). Таким образом, перераспределение полномочий возможно только в случаях, предусмотренных федеральными законами. Иными словами, если какой-либо федеральный закон не содержит нормы о возможности перераспределения, то перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ невозможно. И, наоборот: если федеральный закон допускает возможность перераспределения, то перераспределение полномочий законно.

Одним из федеральных законов, в которых предусмотрена возможность перераспределения полномочий, является Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» (далее – Федеральный закон № 38-ФЗ).

В рамках настоящей статьи рассмотрим правотворческую деятельность по перераспределению полномочий в сфере рекламы на примере Красноярского края.

26 июня 2019 года Правительство Красноярского края, обладающее в крае правом законодательной инициативы, внесло на рассмотрение Законодательным Собранием Красноярского края проект закона края «О перераспределении между

органами местного самоуправления некоторых муниципальных образований края и органами государственной власти края отдельных полномочий в сфере рекламы» (далее – законопроект края).

Законопроектом края предлагалось перераспределить между органами местного самоуправления Березовского, Емельяновского, Манского, Сухобузимского муниципальных районов и городских округов Красноярского края, а также органами государственной власти Красноярского края отдельные полномочия в сфере рекламы, а именно:

1) утверждение схем размещения рекламных конструкций на земельных участках независимо от форм собственности, а также на зданиях или ином недвижимом имуществе, находящихся в государственной собственности края или муниципальной собственности муниципальных образований края и внесение в них изменений;

2) определение типов и видов рекламных конструкций, допустимых и недопустимых к установке на территории муниципальных образований края или части их территории, в том числе требований к таким рекламным конструкциям, с учетом необходимости сохранения внешнего архитектурного облика сложившейся застройки поселений или городских округов края;

3) установление формы проведения торгов (аукцион, конкурс) на право заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на земельных участках, находящихся в муниципальной собственности муниципальных образований края, или государственная собственность на которые не разграничена, а также на зданиях или ином недвижимом имуществе, находящихся в муниципальной собственности муниципальных образований края.

Предлагалось перераспределить эти полномочия в пользу Правительства Красноярского края или уполномоченного им органа исполнительной власти Красноярского края.

В ходе рассмотрения законопроекта края (в присутствии депутатов Законодательного Собрания Красноярского края, представителей органов исполнительной власти Красноярского края, органов местного самоуправления, специалистов аппарата Законодательного Собрания Красноярского края, Прокуратуры Красноярского края, Счетной палаты Красноярского края, а также представителей бизнес-сообщества) замечания касались первого и третьего планируемого к перераспределению полномочия. Причем, если по первому полномочию замечания носили правовой характер (об этом – далее), то по третьему – обсуждалась целесообразность перераспределения указанного полномочия с позиции эффективности осуществления полномочий (в итоге это полномочие было исключено при доработке законопроекта края).

Так, подпунктом «а» пункта 1 статьи 2 законопроекта края предусматривалось, что в число перераспределяемых полномочий, которые вместо органов местного самоуправления некоторых муниципальных районов и городских округов края будут осуществлять Правительство Красноярского края или уполномоченные им органы исполнительной власти Красноярского края, включено *утверждение схем размещения рекламных конструкций на земельных участках независимо от форм собственности, а также на зданиях или ином недвижимом имуществе, находящихся в государственной собственности края или муниципальной собственности муниципальных образований края, и внесение в них*

изменений. Финансовое обеспечение реализации данного полномочия будет осуществляться за счет средств краевого бюджета (статья 4 законопроекта края).

При этом, согласно части 20¹ статьи 19 Федерального закона № 38-ФЗ, в случае *внесения изменения в схему размещения рекламных конструкций*, в результате которого место размещения ранее установленной рекламной конструкции перестало соответствовать указанной схеме и разрешение на установку и эксплуатацию такой рекламной конструкции было признано недействительным по основанию, предусмотренному пунктом 3 части 20 статьи 19 Федерального закона № 38-ФЗ, владельцу рекламной конструкции *выплачивается компенсация* за счет средств соответствующего *местного бюджета*. В изначальном тексте законопроекта края полномочие по выплате указанной компенсации оставалось нераспределенным и предполагало его осуществление за счет средств местного бюджета. По нашему мнению, если полномочие по *внесению изменений в схемы размещения рекламных конструкций* переходит на уровень субъекта РФ (подпункт «а» пункта 1 статьи 2 законопроекта края), то и выплата компенсации владельцу рекламной конструкции в связи с *внесением изменений в схему размещения рекламных конструкций*, в результате которого место размещения ранее установленной рекламной конструкции перестало соответствовать указанной схеме и разрешение на установку и эксплуатацию такой рекламной конструкции было признано недействительным по основанию, предусмотренному пунктом 3 части 20 статьи 19 Федерального закона № 38-ФЗ, должна осуществляться за счет средств краевого бюджета; данное полномочие также необходимо перераспределить на уровень субъекта РФ. В противном случае возникает необоснованные, на наш взгляд, расходы местного бюджета за действия органов государственной власти края.

На основании изложенного считаем, что при перераспределении полномочия по внесению изменений в схемы размещения рекламных конструкций на земельных участках независимо от форм собственности, а также на зданиях или ином недвижимом имуществе, находящихся в государственной собственности края или муниципальной собственности муниципальных образований края, полномочие по выплате компенсации (часть 20¹ статьи 19 Федерального закона № 38-ФЗ) также следует перераспределить в пользу органов государственной власти Красноярского края. Таким образом, соответствующее дополнение следует внести в пункт 1 статьи 2 законопроекта.

Данное замечание было полностью устранено при доработке законопроекта края.

В правотворческой деятельности по перераспределению полномочий в сфере рекламы в Красноярском крае в процессе обсуждения законопроекта края было учтено и предложение экспертно-правового управления Законодательного Собрания Красноярского края: учитывая, что законопроектом края существенно затрагиваются интересы отдельных муниципальных образований Красноярского края, он был направлен не только в представительные, но и в исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления данных муниципальных образований, для выявления и учета их мнений. Тем самым был устранен пробел федерального законодательного регулирования: на федеральном уровне в качестве условия перераспределения полномочий не названо согласование этого вопроса с органами местного самоуправления. На данное упущение уже обращалось внимание в научной литературе [1, с. 259]; [2, с. 33]; [3, с. 73-74].

Мнения, замечания и предложения органов местного самоуправления были проанализированы, обсуждены при доработке законопроекта края, и в итоге был найден консенсус (в части указания конкретных перераспределяемых полномочий), который лег в основу Закона края от 19.12.2019 № 8-3532 «О перераспределении между органами местного самоуправления некоторых муниципальных образований края и органами государственной власти края отдельных полномочий в сфере рекламы» (далее – Закон края № 8-3532).

В итоге в Законе края № 8-3532 объектами перераспределения полномочий стали:

1) утверждение схем размещения рекламных конструкций на земельных участках независимо от форм собственности, а также на зданиях или ином недвижимом имуществе, находящихся в государственной собственности края или муниципальной собственности муниципальных образований края, и внесение в них изменений;

2) определение типов и видов рекламных конструкций, допустимых и недопустимых к установке на территории муниципальных образований края или части их территории, в том числе требований к таким рекламным конструкциям, с учетом необходимости сохранения внешнего архитектурного облика сложившейся застройки поселений или городских округов края;

3) выплата компенсаций владельцам рекламных конструкций в случае внесения изменения в схему размещения рекламных конструкций, в результате которого место размещения ранее установленной рекламной конструкции перестало соответствовать указанной схеме и разрешение на установку и эксплуатацию такой рекламной конструкции было признано недействительным по основанию, предусмотренному пунктом 3 части 20 статьи 19 Федерального закона № 38-ФЗ.

Закон края № 8-3532 вступил в силу с 1 января 2020 года; перераспределение указанных полномочий осуществляется на срок с 1 января 2020 года по 31 декабря 2026 года.

Список использованной литературы и источников:

1. Поторопина А. Е. К вопросу о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации // Российский конституционализм: научное осмысление и реальность: материалы X Международного Конституционного Форума, посвященного 100-летию Конституции РСФСР 1918 г., 25-летию Конституции РФ 1993 г., 70-летию Всеобщей декларации прав человека (5 декабря 2018 г., Саратов): сборник научных статей. Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2019. С. 258-261.

2. Свиридов Н. Н. О некоторых проблемах в сфере перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 1. С. 30-34.

3. Шугрина Е. С. Кто осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения, или Опять о перераспределении полномочий // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 71-75.

К ПРОБЛЕМЕ УСТАНОВЛЕНИЯ ГРАНИЦ ПУБЛИЧНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ⁴

Аннотация. В представленной статье рассмотрены отдельные проблемы установления границ публичной ответственности за нарушение правил природопользования. Автором проанализированы общие подходы к указанному вопросу; через призму межотраслевой дифференциации уголовной и административной ответственности выявлены неудачные нормативные решения; обозначены направления работы к улучшению сложившейся ситуации в частности, в отношении субъектов предпринимательства.

Ключевые слова: публичная ответственность в сфере природопользования, межотраслевая дифференциация ответственности.

A. V. Golikova

ABOUT THE PROBLEM OF ESTABLISHING THE BOUNDARIES OF PUBLIC RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF ENVIRONMENTAL MANAGEMENT RULES

Abstract. The article is deal some problems of establishing the boundaries of public responsibility for violation of environmental management rules. The author analyzes the General approaches to this issue; through the prism of intersectoral differentiation of criminal and administrative responsibility, unsuccessful regulatory decisions are identified; the directions of work to improve the current situation are outlined, in particular, in relation to business entities.

Keywords: public responsibility in the field of environmental management, intersectoral differentiation of responsibility.

Правовое регулирование общественных процессов выступает важным фактором формирования общества и отражает политику государственной власти. Логично предположить, что наибольший эффект здесь будет достигаться посредством единого, целенаправленного и согласованного воздействия различными правовыми институтами различных отраслей права. Особое значение это имеет при правовом упорядочивании деятельности предпринимателей в сфере природопользования.

Публичная власть и публичное право, как ее рычаг воздействия на различные социальные процессы, в том числе и экономические, предоставляя свободу предпринимательской деятельности, оставляет за собой право контроля за нею. Например, для поддержания безопасности окружающей природной среды созданы правила природопользования и установлены запреты на их нарушение. Создавая систему лицензирования предпринимательской деятельности, например, государство предусмотрело и контроль за функционированием такой системы.

⁴ Материал подготовлен в рамках гранта Российского фонда фундаментальных исследований «Межотраслевая дифференциация уголовной и иных видов юридической ответственности: разработка теоретической модели и перспектив ее внедрения в законотворческую практику Российской Федерации» № [18-011-00665](#).

Следовательно, нарушение требований, обеспеченных полученной предпринимателем лицензией, представляет собой не только недобросовестное поведение предпринимателей, но и недобросовестное отношение к своим функциям контролирующих органов, чья деятельность уже упорядочена другими отраслями права. То есть власть использует арсенал права для контроля за поведением субъектов предпринимательской деятельности средствами гражданского, налогового, банковского, экологического, административного и других видов законодательства. Насколько целесообразно дублирование регулятивно- контрольных функций государства в рассматриваемой сфере уголовно- правовыми средствами?

Поведение предпринимателей подчинено, в первую очередь, законам экономики, главным из которых можно считать непрерывное вращение «товар- деньги- товар- деньги..». Каждый активный участник рынка рискует собственным имуществом, совершая сделки и организовывая производство. Сказанное объясняет логику бизнеса, когда при выборе между следованием законам экономики и соблюдением правил природопользования, последние проигрывают. Потребность социума в защите природных объектов и экологии в целом от варварского потребления предопределяет публичный интерес управления в данной сфере деятельности. Государство - не только единственный субъект, который способен противостоять стихийному природопользованию, но и гарант безопасности населения, а значит, лицо, обязанное вмешиваться в процессы эксплуатации природных объектов.

Установление уголовной ответственности за причинение вреда окружающей природной среде призвано выполнить устрашающе- упреждающую роль в процедуре правового регулирования пользования природными объектами. Более того, возможность применения репрессивного уголовного права стало излюбленным инструментом государства для упорядочивания общественных отношений. Сам факт использования уголовно- правовых средств для поддержания предписаний экологического законодательства не вызывает возражений. Главные сложности возникают в области дифференциации межотраслевой публичной ответственности, установленной за нарушение правил природопользования.

Многие преступления и административно- наказуемые правонарушения, призванные обеспечить порядок в сфере экологической безопасности, настолько похожи по признакам своих составов, что получить однозначный ответ на вопрос, какую отрасль следует применять в отдельном конкретном случае нарушения экологического или законодательства, зачастую невозможно. Примером может служить сравнение предписаний КоАП РФ и УК РФ по поводу охраны атмосферного воздуха от вредных выбросов.

Толкование терминов, описывающих деяния: «нарушение правил», нарушение условий специального разрешения» и «нарушение правил эксплуатации», позволяют сделать вывод об отсутствии в них принципиальных отличий, потому что нарушение правил эксплуатации – частный случай нарушения «условий специального разрешения», которые в свою очередь делают возможным реализацию правил выброса загрязняющих веществ. Традиционное дифференцирование административной и уголовной ответственности за одинаковые поступки посредством указания на преступные последствия в виде наступившего вреда так же не дает четкого представления о границах уголовного и административного регулирования, так как является оценочной категорией и

зависит напрямую от результатов экспертизы. В качестве преступных последствий в ч.1 ст. 251 УК РФ указано на изменение природных свойств воздуха (например, температуры или влажности), а в ч. 2 ст. 8.21 КоАП РФ идет речь о физическом воздействии на воздух, которое представляет собой изменение (в том числе) его температуры и/или влажности.

Таблица 1. Сравнение предписаний КоАП РФ и УК РФ по поводу охраны атмосферного воздуха от вредных выбросов

УК РФ Статья 251. Загрязнение атмосферы	КоАП РФ Статья 8.21. Нарушение правил охраны атмосферного воздуха	КоАП РФ Статья 8.21. Нарушение правил охраны атмосферного воздуха
1. <i>Нарушение правил выброса</i> в атмосферу загрязняющих веществ или нарушение эксплуатации установок, сооружений и иных объектов, если эти деяния повлекли загрязнение или иное изменение природных свойств воздуха	2. <i>Нарушение условий специального разрешения на выброс</i> вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него -	3. <i>Нарушение правил эксплуатации,</i> неиспользование сооружений, оборудования или аппаратуры для очистки газов и контроля <i>выбросов вредных веществ</i> в атмосферный воздух, которые могут привести к его загрязнению , либо использование неисправных указанных сооружений, оборудования или аппаратуры -

Ряд составов преступлений, предусмотренных в главе 26 УК РФ, устанавливает равную уголовную ответственность для разных видов субъектов преступления (например, ст. 252 и 254 УК РФ), что создает еще большую путаницу в сфере правоприменения. Дело в том, что диспозиции указанных статей позволяют применять их как к общим субъектам (обычным гражданам, не всегда осведомленным об опасности своего поведения), так и к специальным (то есть лицам, причиняющим вред экологии путем нарушения специальных правил природопользования, о существовании которых они извещены). Таким образом, поведение последних- относится к разновидности совершения преступления путем бездействия. Если речь идет о лицах, нарушивших требования к природопользованию в рамках предпринимательской деятельности, то существует презумпция знания таких правил. Следовательно, установление административной ответственности за нарушение правил природопользования в отношении специальных субъектов прав логично. Органы, контролирующие поведение хозяйствующих субъектов в данной сфере, получают дополнительный инструмент воздействия на девиации. Уголовная ответственность за аналогичные деяния так же оправдана, но в силу особой репрессивности, лишь при соблюдении ряда условий.

Во- первых, «нарушение правил или требований» всегда представлено юридически значимым бездействием лица, несоблюдением этих требований. Бездействие обладает общественной опасностью уголовно- наказуемого уровня лишь в ситуациях, когда оно инициировало закономерные причинно- следственные механизмы и привело к наступлению вреда. Не случайны предложения исследователей об изменении конструкции диспозиций статей, предусматривающих ответственность за неосторожные преступления. Вместо традиционных «нарушение правил..... повлекшее причинение вреда» на формулу: причинение вреда вследствие нарушения правил.....» [1], что удачнее отражает социальную сущность и опасность бездействия. В сущности, каждое нарушение правил можно рассматривать сквозь категорию риска, который может быть обоснованным или необоснованным. Обоснованно рисковать (нарушать правила, бездействовать в правовом смысле) и нести ответственность за это способен лишь тот, кто знает, чем рискует, то есть имеет навык предвидеть развитие причинно- следственной связи, наступление последствий и их свойства (специальный субъект). Уголовная ответственность должна наступать лишь в случаях фактического причинения вреда бездействием, иначе - риск удался, с сохранением возможности иных видов юридической ответственности.

Таким образом, еще раз подчеркиваем, что составы экологических преступлений (в том числе и ч. 1 ст. 252 УК РФ) должны быть материальными, но четко описывать преступные последствия (и вид вреда и его размер). Неэффективным в рассматриваемом аспекте следует признать формулировки аналогичные предписанию ч. 1 ст. 247 УК РФ, где «нарушение установленных правил создали угрозу причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде».

Во- вторых необходимо разделить ответственность общих и специальных субъектов за публичные правонарушения в сфере природопользования для устранения несправедливого подхода. Лица, чья предпринимательская деятельность связана с природопользованием, умышленно нарушают известные им требования. У них есть обязанность предвидеть развитие причинно- следственной связи своих поступков, которая, вытекает либо из предписаний закона, либо из подзаконных актов, на основании которых осуществляется деятельность. Презумпция осведомленности о вероятных последствиях бездействия имеет смысл лишь при оценке деяния специального субъекта. Общие субъекты, загрязняя атмосферу, воду, землю, причиняют вред объектам уголовно- правовой охраны путем действия, то есть активным поведением изменяют окружающую природную среду, но не всегда знают, что их поведение причиняет ей существенный вред. Полагаем, что последовательным решением законодателя стало бы перемещение ответственности общих субъектов, причинивших вред окружающей природной среде, в КоАП РФ с формированием соответствующих статей.

В завершение следует отметить, что государство, балансируя между интересами экономики и экологии, обязано искать наиболее эффективные пути обеспечения экологической безопасности. Создание большого числа контролирующих органов, имеющих возможность вмешиваться в деятельность предпринимателей, подкрепленную угрозой публичной ответственности, явно авторитарный путь. Выбирая указанное направление власть рискует потерять адекватность в управлении природопользованием, сместив акценты с его обеспечения прав и обязанностей участников процесса, на устрашение и

пополнение бюджета за счет правонарушений. И для экологии и для предпринимателей гораздо более ощутимой является процедура реабилитационных и рекреационных манипуляций с природными объектами, пострадавшими от человека. Следовательно, криминализация недобросовестного поведения субъектов экономической деятельности в сфере природопользования не должна подменять другие виды публично- правового регулирования и мешать реализации гражданско-правовой ответственности субъектов бизнеса в этом вопросе.

Список использованной литературы и источников:

1.Квашис В.Е., Махмудов Ш.Д. Ответственность за неосторожность - Душанбе: Ирфон, 1975. 108 с.

В.И. Головченко

**К ПРОБЛЕМЕ АГРЕГИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ
ПАРЛАМЕНТСКИХ ПАРТИЙ В ХОДЕ ПРОЦЕССА ПРАВОТВОРЧЕСТВА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(НА ПРИМЕРЕ ПАРТИИ «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ»)**

Аннотация. В статье с позиций структурно-функционального подхода рассматриваются вопросы агрегирования политических интересов парламентских партий в ходе законотворческого процесса в Российской Федерации. На примере правотворческой деятельности партии «Справедливая Россия» автор анализирует способы агрегирования политических интересов электората, а также взаимосвязь партийных установок и законодательных инициатив партии.

Ключевые слова: Парламентские партии, агрегирование, правотворчество, политические интересы

V.I. Golovchenko

**ON THE PROBLEM OF AGGREGATION OF POLITICAL INTERESTS OF
PARLIAMENTARY PARTIES DURING THE LAW-MAKING PROCESS
IN THE RUSSIAN FEDERATION
(ON THE EXAMPLE OF THE PARTY "A JUST RUSSIA")**

Abstract. The article considers the issues of aggregation of political interests of parliamentary parties during the legislative process in the Russian Federation from the standpoint of a structural and functional approach. Using the example of the law-making activity of the Fair Russia party, the author analyzes the ways of aggregation of political interests of the electorate, as well as the relationship of party attitudes and legislative initiatives of the party.

Keywords: Parliamentary parties, aggregation, law-making, political interests

Конституция Российской Федерации в ст.104 устанавливает право законодательной инициативы и в ч. 1 данной статьи определяет круг субъектов, наделенных этими полномочиями[1]. В соответствии с этой статьей правом законодательной инициативы, причем, в полном объеме обладают: Глава государства, Совет Федерации, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы, Правительство РФ, а также органы народного представительства субъектов Федерации обладают.

Однако в тексте Конституции РФ не содержится официальной трактовки законодательной инициативы. Вместе с тем из конституционной формулы «право законодательной инициативы принадлежит» и ее ч. 2 – «законопроекты вносятся» можно сделать вывод о том, что следует, что право законодательной инициативы представляет собой prerogatives уполномоченного на то Конституцией субъекта внести в Государственную Думу законопроект[1].

Право законодательной инициативы в силу части 1 статьи 15 Конституции РФ имеет прямое действие и реализуется субъектами этого права на равных основаниях, самостоятельно, в установленных Конституцией пределах и с соблюдением вытекающих из нее требований. Наряду с этим, в ч. 1 ст. 26 Федерального закона «О политических партиях» от 11.07.2001 № 95-ФЗ закреплено право политических партий «участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, установленных настоящим Федеральным законом и иными законами»[2]. Это означает, что закон не ограничивает деятельность политических партий в части касающейся их участия в том или ином качестве в правотворческом процессе. Более того, закон, подкрепляет данное положение тезисом о том, что общественные объединения, созданы для формирования и выражения политической воли граждан Российской Федерации, представления их интересов в органах государственной власти и местного самоуправления»[2].

Анализируя процесс правотворчества, Ю.А. Тихомиров приходит к выводу о том, что «импульсом, движущим началом правотворчества являются социальные интересы как тех лиц, групп, партий, которые находятся у руля власти, так и тех, кто в оппозиции к ней»[3, с. 65]. Солидаризуясь с этой позицией, В.Н. Карташов развивает данное положение, и отмечает, что участниками правотворческой деятельности являются «отдельные лица, их объединения и организации (политические партии и т.п.), которые так или иначе содействуют правотворческим органам при подготовке проекта нормативного акта, его обсуждении, доработке и т.д.» [4, с. 249].

Учитывая тот факт, что политические партии в настоящее время имеют значительное влияние, как в жизни социума, так и в политическом пространстве страны, они становятся ключевыми акторами на всех этапах правотворческого процесса. Ю.А. Нисневич считает, что «в условиях демократии и правового государства законодательную деятельность следует рассматривать как основной вид практически значимой для общества публичной деятельности политической партии» [5, с. 44-45].

При этом, очевидно, необходимо дифференцировать практики электорального и прямого представительства партийных интересов. Так, например, С.П. Перегудов, отмечает, что «по мере расширения государственного вмешательства в различные сферы общественной жизни, прежде всего в экономику и социальные отношения, возникла и развивается разветвленная структура прямых, не опосредованных выборами связей между группами интересов и органами власти» [6, с. 115]. Это означает, что доминирование функциональной схемы агрегирования интересов партии является закономерным результатом этатизации политического пространства страны.

Как известно, важнейшая стадия правотворческого процесса – это парламентская деятельность партийных фракций, сформированных по итогам выборов в Государственную Думу. Следовательно, реализовать свои

правотворческие функции политические партии могут через свое представительство в законодательных органах государственной власти в составе внутридумских объединений – фракций, депутатских групп, а также отдельных депутатов, выступающих в роли самостоятельных политических акторов. В качестве основополагающего посыла законотворческой деятельности таких политических объединений Е.М. Шульман называет желание «всесторонне и полно» обсудить проект закона. «Для итогов законотворческого процесса, – отмечает она, – несущественно, мотивированы ли они, что называется, “интересами дела” или желанием привлечь к себе общественное внимание» [7, с. 183].

Вместе с тем, на наш взгляд, следует учитывать аспект агрегирования политических интересов парламентских партий в ходе процесса правотворчества в Российской Федерации. В данной статье для анализа этой проблемы обратимся к программным установкам и парламентской практике партии «Справедливая Россия». Прежде всего, следует констатировать высокую степень корреляции политических интересов партии, задекларированных в ее программе и выдвинутых фракцией «Справедливой Россией» в Государственной Думе РФ законодательных инициатив.

Партийными идеологами был сформирован портфель законопроектов, которые, как они считают, являются наиболее важными «для существенного и скорейшего улучшения качества жизни всех россиян»[8]. При этом ключевым актором в оценке важности и значимости законов, отвечающих главным задачам развития страны, по мнению авторов предлагаемых законопроектов, должно выступать гражданское общество.

Приоритетными темами законотворческой деятельности партии, как это видно из Сборника законодательных инициатив партии «Справедливая Россия», являются следующие направления: пенсионное законодательство, социальное обеспечение, вопросы материнства и детства, здравоохранение, образование, проблемы обеспечения жильем, реформирование системы налогообложения, вопросы социального статуса военнослужащих, проблемы коррупции, вопросы противодействия алкоголизму и наркомании, проблемы миграции. Целый ряд законодательных инициатив «Справедливой России» направлен на совершенствование механизма власти, в частности, отмена привилегий и вопросы транспарентности институтов государственного управления [8].

Вместе с тем, следует признать, что самой ответственной, и в то же время самой проблемной, является стадия прохождения законопроекта в Федеральном Собрании РФ, и, в первую очередь в его нижней палате. Большая часть предлагаемых законов в Государственной Думе проходит через те комитеты, которые возглавляют депутаты «Единой России», и судьба закона будет решаться именно в комитете. В такой ситуации представителям оппозиционных партий практически невозможно провести свой законопроект даже через думский комитет. К сожалению аналогичная ситуация складывается также и с процессом правотворчества в верхней палате российского парламента. Совет Федерации, по мнению А.Н. Медушевского, «в целом отражает не столько региональные интересы, сколько интересы отдельных элитных группировок: олигархов, корпораций и губернаторского корпуса, федеральной исполнительной власти» [9, с. 413].

Подводя итог, следует отметить, что в современном партийно-политическом спектре Российской Федерации заметно возрастает роль агрегирования социальных и политических запросов отдельных личностей и групп, которые в результате аккумулируются в партийные программы, а затем продвигаются в законодательных органах в виде законотворческих инициатив. Наиболее наглядно этот процесс можно проследить на примере партии «Справедливая Россия», когда артикуляция наказов избирателей трансформируется в конкретные партийные установки, призванные агрегировать разнородные интересы и предпочтения различных слоев общества в консолидированную программу социальных и экономических преобразований страны.

Список использованной литературы и источников:

1. Конституция РФ 1993 г. (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)
2. О политических партиях: Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. ст. 2950.
3. Тихомиров Ю.А. Стабильность интересов и конфликтов в праве // Концепции стабильности закона. М., 2007. - С. 60-72.
4. Карташов В.Н. Теория правовой системы общества: Учебное пособие. В 2 т. Т. 1 / В.Н. Карташов. Ярославль, 2005. 547 с.
5. Нисневич Ю.А. Законодательная деятельность как ключевой фактор в деятельности политической партии // Власть. 2003. №7. С. 44-45.
6. Перегудов С.П. Политическое представительство интересов: опыт Запада и проблемы России // Полис. 1993. № 4. С. 115-124.
7. Шульман Е.М. Фракции, комитеты, аппарат: участие парламентских партий в законотворческом процессе // Политическая наука. 2015. № 1. С. 172-185.
8. Сборник законодательных инициатив партии «Справедливая Россия» // URL: http://www.spravedlivie.ru/i_sbornik_zakonodatel_nyx_iniciativ_partii_spravedlivaja_rossija_.htm (дата обращения: 20.08.2020).
9. Совет Федерации: Эволюция статуса и функций. [Монография] / [Автономов А.С., Байдин В.И., Байдина О.В. и др.]; Отв. ред., авт. введ. Л.В. Смирнягин. М., 2003. 453 с.

О.Ю. Голуб

КОММУНИКАТИВНАЯ КОМПЕТЕНТНОСТЬ В СТРУКТУРЕ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАТИВНОЙ КУЛЬТУРЫ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, связанные с переосмыслением содержания и роли коммуникативной компетентности в информационном мире. В современном обществе коммуникация является определяющим фактором для всех социальных процессов, и соответственно, коммуникативная компетентность личности – ведущим ее свойством, обеспечивающим базовый уровень взаимосвязей, необходимый для сохранения устойчивости и общественного воспроизводства данного типа развития.

Раскрывается потенциал коммуникативной компетентности при организации эффективных взаимодействий государства и общества, формирования информационно-коммуникативной культуры и совершенствования всей системы правотворчества.

Ключевые слова: коммуникативная компетентность, информационно-коммуникативная культура, правотворчество.

COMMUNICATIVE COMPETENCE IN THE STRUCTURE OF INFORMATION AND COMMUNICATIVE CULTURE

Abstract. The article discusses issues related to the rethinking of the content and role of communicative competence in the information world. In modern society, communication is a determining factor for all social processes, and accordingly, the communicative competence of the individual is its leading property, providing the basic level of interconnections necessary to maintain stability and social reproduction of this type of development.

The potential of communicative competence is revealed in the organization of effective interactions between the state and society, the formation of an information and communication culture and the improvement of the entire law-making system.

Keywords: communicative competence, information and communication culture, law-making.

Формирование гражданского общества и реализация народовластия многократно расширяют возможности использования информационно-коммуникационных технологий. Внедрение инновационных форм цифровой демократии способно повысить общественную активность, обеспечить вовлеченность населения в нормотворческую деятельность, в механизм принятия политических решений, предоставляя гражданам новый институционально оформленный потенциал для прямого и эффективного участия в процессах публичного управления. Расширение информационного пространства явилось основой формирования системы полиморфической коммуникации, обеспечивающей населению возможность не только получать информацию, но и быть активным участником многочисленных социальных процессов, включая правотворчество и политические властеотношения.

Открытое общественно-политическое взаимодействие — это сегодня не столько модный тренд, сколько необходимое условие и критерий эффективности функционирования власти. Организация продуктивного прозрачного партнерского взаимодействия органов государственной власти и населения способствует социальным изменениям, создает благоприятные условия для формирования и укрепления институтов гражданского общества. Доминирующая роль коммуникативно-информационных технологий в сфере властной политики и виртуализации процесса принятия решений, их субъектов, а также понимания условий и границ их эффективности, определяет вектор конструирования властной реальности и архитектуры демократического государства. Именно благодаря коммуникативно-информационным технологиям члены общества становятся не просто получателями властной информации, но приобретают возможность оперативно реагируя на входящие информационные потоки, выполнять роль интерактивного индикатора происходящих изменений.

Трансформируется социально-коммуникативное пространство, меняются основания, интенсивность, формы, модели процессов социальной коммуникации. На сегодняшний день имеются разнообразные средства и каналы коммуникации между властью и населением. Но наиболее востребованными формами этой коммуникации преимущественно выступают индивидуальное общение, переписка по почте или обращения по телефону через секретаря. Понятно, что подобное

взаимодействие способствует установлению доверительных отношений между управленческими структурами и обществом. Современные реалии актуализируют проблему разработки новых моделей организации симметричной коммуникации власти и граждан, формирования в общественном мнении россиян позитивного имиджа государственной власти и повышения уровня доверия к ее структурам. Свободное получение гражданами необходимой и интересующей их общественно значимой информации, доступ к процессу принятия решений, создают условия для ответных действий властных структур, коррекции программ развития на самых разных уровнях государственной системы управления, что по сути является самым надежным индикатором цивилизованности и открытости государственного устройства страны, определяет легитимность политической власти и ее институтов.

В условиях новой социальной реальности для всех членов общества возрастает необходимость постоянного погружения в новые информационные потоки, обновления знаний, повышения квалификации, освоения новых видов деятельности. Решение этих проблем невозможно без сформированной информационно-коммуникативной культуры. Под информационно-коммуникативной культурой личности чаще всего понимают одну из составляющих общей культуры человека, как систему знаний и умений целенаправленно работать с информацией и использовать для ее получения, обработки и передачи информационно-коммуникационные технологии, современные технические средства и методы [1, с.69].

Усложнение процессов коммуникации и расширение сетевых взаимодействий обуславливает возрастание значения коммуникативных компетенций в структуре информационно-коммуникативной культуры. Навыки и умения устанавливать контакты, оценивать собеседника, преодолевать барьеры взаимопонимания и др., всегда рассматривались как необходимое условие эффективности практически любой предметной деятельности человека. В нынешних условиях значение коммуникативной компетентности личности неизмеримо возрастает.

Представители различных научных направлений по-разному подходят к толкованию понятия компетентность. Однако многие исследователи сходятся во мнении о том, что в его основе лежит сформированность единого комплекса знаний, умений, навыков, опыта, обеспечивающего выполнение определенных функций. Обращается внимание на то, что «компетентность включает в себя не только интеллект... Она подразумевает также внутреннюю мотивацию, которая не входит в понятие способности как таковой» [2, с. 197].

В имеющейся литературе наряду с понятием коммуникативной компетентности широко используются такие термины, как информационная компетентность, цифровая компетентность, медиакомпетентность. За отсутствием возможности подробного анализа их содержания и соотношения в рамках данной статьи, подчеркнем лишь следующее. В философской, психологической, педагогической, социологической литературе насчитываются десятки определений этого понятия. В наиболее общем виде под коммуникативной компетентностью понимается такая характеристика личности, которая вбирает в себя коммуникативные знания, умения, навыки и способности, проистекающие из социального и чувственного опыта [3, с.84]. На наш взгляд, понятие коммуникативной компетентности является родовым по отношению к другим упомянутым ранее терминам.

Основными компонентами структуры коммуникативной компетентности являются: мотивационный, когнитивный, личностный и поведенческий. Мотивационный компонент включает потребности в позитивных контактах, смысловые установки на успешное взаимодействие, ценности и цели общения. Содержание когнитивного компонента составляют социальное восприятие, воображение и мышление; рефлексивные, оценочные и аналитические способности, а также знания о психологии личности. Личностные характеристики, перцептивные способности раскрывают личностный компонент коммуникативной компетентности. Поведенческий компонент - это индивидуальная система оптимальных моделей межличностного взаимодействия, а также субъективный контроль коммуникативного поведения.

Авторы монографии «Коммуникативная компетентность в контексте продуктивного взаимодействия» В.И.Тесленко и С.В. Латынцев рассматривают проблемы формирования коммуникативной компетентности в системе образования. Они выделяют четыре уровня сформированности коммуникативной компетентности: I уровень – базовый; II уровень – оптимально-адаптивный; III уровень – творческо-поисковый; IV уровень – рефлексивно-оценочный. Представляется, что подобный подход носит универсальный характер, может быть применим и к другим сферам общественной деятельности. Рассмотрим содержание этих уровней подробнее.

I уровень – базовый, самый низкий уровень, когда формирование системы знаний, умений, навыков осуществляется на репродуктивном уровне (т.е. на уровне их воспроизведения в аналогичных ситуациях). II уровень – оптимально-адаптивный, означающий, что готовность к проявлению универсальной коммуникативной компетентности проявляется нерегулярно, в ситуациях построения простых коммуникаций (взаимодействий) в информационной среде. III уровень – творческо-поисковый. Достижение этого уровня, характеризуются достаточным развитием всего набора коммуникативных компетенций, проявляют готовность к реализации их в широком спектре коммуникационных ситуаций, более адаптивны в информационной среде благодаря развитой у них способности к эффективному разрешению различных проблемных ситуаций, связанных с обменом информацией. IV уровень – рефлексивно-оценочный. На данном уровне сформированные коммуникативные компетенции становятся средством для достижения определенных целей в области профессиональной деятельности, а также для формирования других качеств личности, базирующихся на коммуникативных компетенциях [1, с.72-74].

В многообразных реальных практиках социальных взаимодействий коммуникативная компетентность реализуется в форме умений и навыков инициировать и вступать в контакт; формировать благоприятное первое впечатление; задавать вопросы и отвечать на них; поддерживать беседу, кратко и точно выражать свои мысли; стимулировать собеседника к прояснению его позиции, высказываний; слушать, услышать и понять то, что имел в виду собеседник; осуществлять обратную связь; выравнивать эмоциональное напряжение в беседе; считывать и грамотно интерпретировать невербальные сигналы собеседника; управлять собственными экспрессивными сигналами в процессе общения; эффективно взаимодействовать с другими, осуществляя сотрудничество; владеть моделями общения; использовать в процессе взаимодействия разнообразные стили общения; понимать специфику речевых

жанров и коммуникативных средств достижения цели при взаимодействии [4, с.53-54].

Однако следует подчеркнуть, что коммуникативная компетентность – это не просто набор умений и навыков, но глубинное качество адаптационного потенциала личности, отражающее отношение человека к самому себе и окружающей действительности путем саморефлексии, способности гибко реагировать на ту или иную ситуацию взаимодействия за счет владения подвижными нормами и ценностями коммуникации, пластичными способами коммуникативного поведения. Некоторые исследователи в содержание понятия коммуникативной компетентности, помимо прочего, вкладывают способность личности сохранять свою социальность посредством конструирования гибкой индивидуальной социокультурной нормы коммуникации. В основе формирования коммуникативной компетентности, и в этой части мы солидарны с Е.В. Чанковой, лежат процессы интериоризации изменчивости как имманентной характеристики пространства коммуникативной реальности, опознавания и типизации ожиданий акторов, рационализации собственных ожиданий и действий с учетом изменяющихся норм и ожиданий других, рефлексии социокультурных оснований коммуникативных взаимодействий, выработки новых норм коммуникации и коммуникативных практик, самостоятельного регулирования коммуникативных взаимодействий на основе рефлексивного выбора ее оптимального режима [3, с.33].

Таким образом, можно заключить, что коммуникативная компетентность являясь необходимым условием повышения уровня развития информационно-коммуникативной культуры, позволит повысить общую и специальную культуру правотворчества, и в конечном итоге, создаст базу для совершенствования самих структурных оснований правовой жизни современного общества.

Список использованной литературы и источников:

1. Тесленко В.И., Латынцев С.В. Коммуникативная компетентность в контексте продуктивного взаимодействия: монография / Краснояр. гос. пед. ун-т им. В.П. Астафьева. – Красноярск, 2016. – 252 с.
2. Равен Дж. Компетентность в современном обществе: выявление, развитие и реализация. М.: Когито-Центр, 2002. С. 396.
3. Чанкова Е.В. Коммуникативная компетентность личности в постиндустриальном обществе (теоретико-методологическое исследование): монография. – М.: Издательство РГСУ. 2016. С. 84.
4. Соловьева А.В. Специфика коммуникативной компетентности современной молодежи // Человеческий капитал № 05 (65) 2014. С.53-54.

М.С. Гордиенко, Е.Б. Шувалова

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ НЕНАЛОГОВЫЕ ПЛАТЕЖИ КАК ОБЪЕКТ ПРАВОТВОРЧЕСТВА В ФИНАНСОВОЙ СФЕРЕ РОССИИ

Аннотация. В статье рассматривается сущность фискальных неналоговых платежей в бюджетно-налоговой системе Российской Федерации. Приводится критический анализ целесообразности введения и применения сборов, а также их экологический эффект. Оцениваются перспективы реструктуризации и систематизации совокупности экологических фискальных неналоговых платежей в

целях решения актуальных экологических и связанных с ними экономических проблем в Российской Федерации.

Ключевые слова: неналоговые платежи, экология, налоги, сборы, бизнес, риск.

M.S. Gordienko, E.B. Shuvalova

ENVIRONMENTAL NON-TAX PAYMENTS AS AN OBJECT OF LAW- MAKING IN THE FINANCIAL SPHERE OF RUSSIA

Abstract. The article examines the essence of fiscal non-tax payments in the budgetary and tax system of the Russian Federation. A critical analysis of the feasibility of introducing and using fees, as well as their ecological effect is given. Prospects for restructuring and systematization of the totality of environmental fiscal non-tax payments in order to solve pressing environmental and related economic problems in the Russian Federation are assessed.

Keywords: non-tax payments, ecology, taxes, fees, business, risk.

Современная финансовая наука не дает точного определения категории «неналоговый платеж», из-за ее крайней неоднородности, поскольку разные платежи близки к разным формам реализации налоговых обязательств – какие-то по структурным элементам ближе к налогам, иные соответствуют по своему характеру пошлинам, другие – сборам. Приведем только один из критериев: платежи, которые обладают признаками налога и сбора, т.е. обладающие характеристиками обязательности, индивидуальной-безвозмездности, направленности на финансирование функций государства и местного самоуправления; обязательные платежи, которые не обладают признаками налога и сбора это: административные штрафы и т.п.

Исследование феномена фискальных неналоговых платежей является масштабной задачей, мы же в данном исследовании ограничимся обзором правотворчества в форме платежей экологической направленности, попытаемся оценить степень их влияния на бизнес, рассмотрим предполагаемые изменения, запланированные в ближайшей перспективе.

В ноябре 2018 года Минфином РФ был опубликован первый вариант законопроекта [1], где говорилось об ограничении вычета из сумм экологического налога собственных затрат налогоплательщика на природоохранные мероприятия, то есть 70% вместо 100%, и об отмене освобождения от утилизационного сбора в случае самостоятельной утилизации отходов. Предполагалось, что данные льготы должны простимулировать бизнес к экологической перестройке производства, что приведет к уменьшению загрязнения окружающей среды. Однако это предложение вызвало негативную реакцию бизнеса, поэтому во второй версии законопроекта был возвращен 100% вычет. На этом недовольство отечественного бизнеса не закончилось. Бизнес считает, что в случае реформирования платы за негативное воздействие на окружающую среду в экологический налог появляется риск его повторения в сумме, взыскиваемой в соответствии с 78 статьей Федерального закона «Об охране окружающей среды» [2].

На сегодняшний день плата за негативное воздействие на окружающую среду является платежом, который носит компенсационный характер, направленный на восстановление окружающей среды государством от

осуществленной хозяйственной деятельности. Таким образом, при переходе к экологическому налогу исчезнет компенсационный характер, и органы по охране окружающей среды смогут правомочно взыскать поверх уплаченного налога в полном объеме возмещение вреда [3]. Предположительно, включение в закон об охране окружающей среды зачета экологического налога позволит избежать дополнительной уплаты, но при этом должно соблюдаться условие зачисления экологического налога и сумм за вред окружающей среде в один бюджет. Однако стоит отметить, что ответственными за устранение ущерба, нанесенного окружающей среде, являются разные хозяйствующие субъекты, а плата за ущерб распределяется в разные бюджеты.

В качестве примера рассмотрим законодательное регулирование последствий, нанесенных водным объектам. В статье 26 Водного кодекса Российской Федерации указано, что ликвидация ущерба водных объектов возлагается на субъекты Российской Федерации в счет субвенций, выплачиваемых федеральным бюджетом [4]. Однако в статье 51 пункте 1 Бюджетного кодекса Российской Федерации указано, что в федеральный бюджет приходит только 5% от выплаты за нанесения вреда окружающей среде, 40% идет в региональный бюджет, а 55% - в местный, хотя у муниципалитетов отсутствуют полномочия по устранению вреда от воздействия на водные объекты. Также одним из способов решения проблемы возможно путем отмены права органов по охране окружающей среды на взыскание в судебном порядке компенсации за нанесенный вред окружающей среде, являющихся объектом налогообложения экологического налога. Измерение вреда, причиненного природе, вычисляется с помощью методик природоохранных органов, установленных в Постановлении Пленума Верховного суда Российской Федерации от 30.11.2017 № 49 [5], или исходя из фактических затрат, необходимых для восстановления ущерба.

В последней версии законопроекта, предложенного Министерством финансов Российской Федерации в апреле 2019 года, «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части включения отдельных неналоговых платежей в Налоговый кодекс Российской Федерации)» содержится описание процесса кодификации экологических платежей. Во-первых, предлагается внести в структуру Налогового кодекса Российской Федерации два дополнения: экологический налог, который заменит плату за нанесение ущерба окружающей среде, и утилизационный сбор, который соединит воедино экологический и утилизационный сборы.

Говоря об утилизационном сборе, стоит сказать, что он взимается с транспортных средств, или им подобных, и по своей сути является налогом, однако в предложенном законопроекте по-прежнему называется сбором. В сравнении с предыдущей версией законопроекта были внесены корректировки в формулировки экологического налога: были исключены физические лица в качестве налогоплательщиков, образование отходов исключены как объекты налогообложения и бюджетные организации вошли в число налогоплательщиков. Также в обновленной версии законопроекта не оговаривается ситуация, в которой компания самостоятельно проводит утилизацию товара или упаковки по нормативам, то есть будет ли она являться налогоплательщиком, и как происходит учет товаров, которые были произведены из вторичного сырья.

В случае неуплаты налога, согласно предложению Министерства финансов, компания будет оштрафована на 20 % от недоимки, а если неуплата умышленная -

штраф более 40% и пени. Также у налоговых органов появятся инструменты для взыскания налогов: будет возможность взыскания долга напрямую со счета в банке или блокировка банковского счета. В случае уклонения на сумму, превышающую 5 млн руб. течение 3 лет, предусматривается уголовная ответственность, хотя до этого в качестве меры наказания был предусмотрен лишь административный штраф до 100 тыс. руб. Все это обуславливает негативную реакцию со стороны российского бизнеса. В качестве смягчающих мер и скорейшей адаптации к новым условиям следует обеспечить крайне постепенное введение предложенных мер.

Очевидно, что работа по систематизации неналоговых платежей вообще и экологических платежей, в частности, только началась. Проведение инвентаризации неналоговых платежей и формирование реестра публично-правовых обязательных платежей, а также подготовка нормативного правового акта, регламентирующего порядок создания и ведение этого реестра регулятором на сегодняшний день не планируется. Наиболее обсуждаемые законодательные инициативы, к сожалению, направлены в большей мере не на решение экологических проблем, а на институциональное развитие профильных государственных органов и на перенос «неналоговой» нагрузки в сферу регулирования Налогового кодекса РФ.

Список использованной литературы и источников:

1. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части включения отдельных неналоговых платежей в Налоговый кодекс Российской Федерации. 02/04/04-19/00090906 // Портал нормативно-правовых актов РФ [Сайт]. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=90906> (Дата обращения: 15.09.2020)
2. Об охране окружающей среды (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2020). Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 27.12.2019) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс. (Дата обращения: 29.06.2020)
3. Совместное заявление Комитета РСПП по налоговой политике и Комитета РСПП по экологии и природопользованию по вопросу о введении экологического налога. [Электронный ресурс]. URL: <http://media.rspp.ru/document/1/1/2/125bd2d74378bf6d43119126ab6f1ec0.pdf>. (Дата обращения: 29.06.2020)
4. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 N 74-ФЗ (ред. от 24.04.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.06.2020) [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12147594/> (Дата обращения: 29.06.2020)
5. О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде. Постановление Пленума Верховного суда РФ от 30.11.2017 № 49 [Электронный ресурс]. URL: Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс. (Дата обращения: 29.06.2020)

Григорьева Т.А.

СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация. Статья посвящена понятию судебной защиты нарушенных прав предпринимателей и охраняемых законом интересов. Рассматриваются особенности рассмотрения дел арбитражными судами.

Ключевые слова: арбитражный процесс, судебная защита, иск, исковое производство.

JUDICIAL PROTECTION OF THE RIGHTS OF ENTREPRENEURS IN MODERN RUSSIA

Abstract. The article is devoted to the concept of judicial protection of the violated rights of entrepreneurs and interests protected by law. The features of consideration of cases by arbitration courts are considered.

Keywords: arbitration process, judicial protection, claim, action proceedings.

Право на обращение в судебные органы РФ является составной частью конституционного права каждого на судебную защиту его прав и свобод (ст. 46 Конституции РФ) [1]. Данное положение находит свое отражение в уголовно-процессуальном, гражданском процессуальном, арбитражном процессуальном и административно-процессуальном законодательствах. Поэтому рассмотрение вопроса о сущности права на обращение в судебные органы РФ невозможно без анализа конституционного права на судебную защиту. В Российской Федерации человек, его права и свободы признаются высшей ценностью.

Однако в некоторых случаях их реализация представляется невозможной ввиду совершения правонарушений. Для того, чтобы устранить данные негативные моменты, гражданин или организация могут использовать любой из возможных способов защиты своих прав. Одним из таких способов является судебная защита.

В то же время, права и свободы человека и гражданина реализуются только в тех условиях, где существует определенная система гарантий. Гарантиями в данном случае выступают экономические, политические, социальные и правовые институты. С юридической точки зрения нас интересуют правовые гарантии. Их уникальность заключается в том, что их необходимо рассматривать как субъективных прав, а также в качестве процессуальных гарантий реализации иных прав.

Такой гарантией является право на судебную защиту. Его сущность заключается в том, что каждый гражданин или иной обладатель права имеет возможность обратиться в суд за восстановлением своего права в случае его нарушения. Особое значение конституционного права на судебную защиту связано с тем, что именно в судебном порядке решается большинство споров и проблем, которые связаны с нарушением прав и свобод физического и юридического лица.

Судебная защита осуществляется в процессуальной форме. Это означает, что закон устанавливает регламентированную процедуру судебной защиты, что позволяет суду рассмотреть дело и вынести по нему итоговое решение.

Получается, что право на обращение в судебные органы является одним из элементов права на судебную защиту. Причем, именно с реализации данного права начинается защита прав заинтересованных субъектов. Остальные элементы права на защиту вытекают из такого обращения. Так, в ч. 1 ст. 4 Арбитражного процессуального кодекса РФ закреплена норма, которая указывает, что «заинтересованное лицо вправе обратиться в арбитражный суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов, в том числе с требованием о присуждении ему компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок, в порядке, установленном настоящим Кодексом» [2].

На наш взгляд, юридическая наука вырабатывает научно теоретические рекомендации по совершенствованию и дальнейшему развитию арбитражного процессуального законодательства.

Не будет преувеличением, если мы отметим, что совершенствование арбитражного правосудия - одно из важных средств выведения российской экономики из состояния стагнации. Совершенствование арбитражного процесса - результат воздействия на изменение экономической культуры общества, на формирование нового менталитета и кодекса чести в отношениях между хозяйствующими субъектами.

Современное научное понятие правосудия исходит из содержания формулы-принципа, согласно которой правосудие осуществляется только судом. Особый смысл необходимости вычленения из всей судебной системы органов правосудия, соответствующих значению принципа, закрепленного п. 1 ст. 118 Конституции РФ.

Несмотря на то, что выработке понятия правосудия было уделено много внимания еще в литературе советского периода, до сих пор остается много нерешенных проблем. Наиболее типично определение правосудия как деятельности, осуществляемой только судом по надлежащему рассмотрению и разрешению в процессуальном порядке уголовных и гражданских дел и применению на основе закона государственного принуждения к правонарушителям в целях всемерного укрепления законности и правопорядка в обществе, воспитания граждан и предупреждения правонарушений, охраны от всяких посягательств тех высших ценностей, которые на данный момент являются для государства приоритетными.

Правосудие осуществляется только судом. Эта «формула-принцип» содержалась в Конституциях Советского государства сохраняется она и в действующей Конституции РФ. Из этого следует, что в нашем государстве никакой другой орган или общественная организация как раньше, так и теперь не производила и не производит разбирательства судебных дел на основе осуществления правосудия.

Статья 118 Конституции РФ закрепляет отправные положения, что правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом и что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Как видим, в этой статье Конституции РФ 1993 г. нет упоминания об арбитражном правосудии. Это можно объяснить временными рамками, так как в середине 90-х гг. (1992, 1995 г.) принимаются арбитражно-процессуальные кодексы. Эти нормативные акты наконец-то законодательно закрепляют существование арбитражного суда как органа судебной власти и арбитражного судопроизводства наряду с иными видами судопроизводства, перечисленными в ст. 118 Конституции РФ. Нам представляется, что разработчики Конституции 1993 г. еще находились под влиянием долгих схоластических споров о том, является ли арбитраж судом или не является. Накопленная инерция подходов зависла над представителями советских юристов в том смысле, что арбитраж, по их мнению, есть орган управления экономикой, а не орган правосудия. В формулировках статей Конституции 1993 г., а также в статьях федеральных законов и других нормативных актов просматривается господство мировоззрения отдельных юристов, что арбитраж есть орган управления, а не правосудия.

Надо полагать, именно поэтому не дано исчерпывающего перечня видов судопроизводства. И наконец то с принятием поправок к Конституции РФ 2020 г. в ст. 118 включено арбитражное судопроизводство. Следует определить арбитражное судопроизводство. Если не вдаваться в теоретические изыски, то законодатель четко определяет, что арбитражный суд РФ является судебным органом по рассмотрению экономических и иных дел в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах.

Арбитражные суды в РФ занимают важное место в системе обеспечения законных прав и интересов участников экономического оборота. Роль и значение арбитражных судов в единой судебной системе РФ определяется их способностью рассматривать и разрешать экономические споры и иные подведомственные им дела в установленной законом процессуальной форме.

Особые судебные учреждения, специализирующиеся на разрешении экономических конфликтов, существуют во многих странах мира. Они имеют различные наименования, по-разному организованы и функционируют, имеется специфика в решении кадровых вопросов, однако всех их сближает причастность к экономической деятельности государства, к сфере разрешения экономических конфликтов с использованием правовых регуляторов в виде нормативных актов и иных источников права.

Рост и влияние арбитражных судов как на развитие экономики в целом и придание ей правового характера, так и на развитие государственных начал в ней неоспоримы. Направленность России на построение рыночной экономики есть свидетельство необратимости этого процесса и надежная база для развития и совершенствования организации и деятельности арбитражных судов.

Признавая арбитражные суды значимым элементом построения правового экономического порядка, следует указать на их системные качества и наличие разноуровневого построения судебно-арбитражных судов. в Российской Федерации. Разбирательство дела в арбитражном суде первой инстанции состоит из этапов возбуждения производства по делу, подготовки дела к судебному разбирательству и судебного разбирательства (заседания) по делу [3, с. 121].

Судебное разбирательство является главной, центральной частью арбитражного процесса, поскольку именно на стадии судебного разбирательства наиболее полно применяются главные принципы арбитражного процесса, именно здесь суд рассматривает дело по существу в полном объеме, а значит именно здесь приводится в действие основная задача арбитражного суда – защита прав и законных интересов предпринимателей.

Несмотря на то, что сказанное относится к судебному разбирательству во всех инстанциях, начиная первой и заканчивая надзорной, все же наиболее ярко это проявляется на стадии судебного разбирательства в первой инстанции.

Мы исходим из того, что в большинстве случаев рассмотрение дел ограничивается судом первой инстанции, а при пересмотре судебных актов другие инстанции, пересматривающие дело в апелляционном порядке, кассационном или надзорном порядке, исходят из оценки, которая была дана судом первой инстанции [4, с. 196].

В пределах каждого вида судопроизводства рассматриваются споры, вытекающие из различных правовых отношений. Для выполнения основной задачи, которая стоит перед арбитражным судом – защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов определенной рамками компетенции

арбитражного суда лиц, он обязан выполнить более узкую задачу регулирования определенных отношений. Для этого введены специальные процессуальные правила, которые в совокупности составляют процессуальные особенности различных категорий дел [5, с. 205].

Иск в арбитражном процессе – спорное материально-правовое требование одного лица к другому, которое вытекает из материально-правового отношения, основано на юридических фактах и предъявлено в арбитражный суд для рассмотрения и суд для рассмотрения и разрешения в строго определенном процессуальном порядке.

Подводя итоги исследования, можно констатировать, что право на судебную защиту выступает необходимой гарантией реализации всех других прав и свобод, которые, являясь непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной власти и местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции РФ).

Право на обращение в судебные органы РФ входит в состав конституционного права каждого на судебную защиту его прав и свобод. Именно с реализации данного права начинается защита прав заинтересованных лиц. В каждом процессуальном кодексе Российской Федерации существует статья, которая закрепляет и конкретизирует право на обращение в суд за защитой нарушенных прав.

Список использованной литературы и источников:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 № 95-ФЗ (ред. 08.06.2020) // СЗ РФ: 2002. № 30. Ст. 3012; 2020. № 24. Ст. 3745.
3. Коршунов Н.М., Мареев Ю.Л., Лабыгин А.Н. Арбитражный процесс: уч. для ст. вузов / Н.М. Коршунов, Ю.Л. Мареев, А.Н. Лабыгин. 3 изд., перераб. и доп. М., 2013. 871 с.
4. Арбитражный процесс: учебник / А.В. Абсалямов, Д.Б. Абушенко, К.Л. Брановицкий и др.; отв. ред. В.В. Ярков. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2017. 572 с.
5. Курс доказательственного права: Гражданский процесс. Арбитражный процесс. Административное судопроизводство / С.Ф. Афанасьев, О.В. Баулин, И.Н. Лукьянова и др.; под ред. М.А. Фокиной. М., 2019. 656 с.

Н.С. Грудинин

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО В СВЕТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2020: МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ И СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Аннотация. В представленной статье рассмотрено значение конституционной реформы 2020 года для развития конституционного правотворчества в России. Автор отмечает, что конституционное правотворчество в результате конституционной реформы 2020 года прошло проверку на прочность, продемонстрировав новые подходы к принятию поправок к тексту Конституции. Автор предлагает закрепить на конституционном уровне необходимость вынесения конституционных поправок к главам 3 – 8 Конституции на всенародное голосование.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, демократия, правотворчество, конституционная реформа, всенародное голосование.

CONSTITUTIONAL LEGISLATION IN LIGHT OF THE CONSTITUTIONAL REFORM OF 2020: MECHANISM OF REALIZATION AND ITS SOCIAL AND LEGAL CONSEQUENCES

Abstract. This article examines the importance of the constitutional reform of 2020 for the development of constitutional legislation in Russia. The author is underlining that this reform proved its efficacy by showing new approaches to the acceptance of amendments to the constitution. The author is suggesting that the necessity of putting 3–8 constitutional chapters to the referendum should be captured on the constitutional level.

Keywords: Russian Constitution, democracy, legislation constitutional reform, referendum.

Конституционное правотворчество представляет собой процесс разработки, принятия и изменения конституционных норм. Необходимо особо отметить, что качество конституционного правотворчества – это ключевое условие стабильности и поступательного государственно-правового развития Российской Федерации как в среднесрочной, так и в долгосрочной перспективе [1, с. 80]. Очевидно, что абсолютно совершенных конституций, которые не нуждаются в изменении и адаптации к процессам, происходящим в государстве и обществе, в принципе не существует. На практике встречаются конституции, которые являются более или менее стабильными. Представляется, что стабильность конституции определяется двумя основными факторами – качеством ее нормативных установлений и их реальной способностью регулировать государственно-правовые процессы, происходящие в обществе, оперативно реагировать на запросы граждан. Именно данные факторы, как правило, оказывают существенное влияние на решение о внесении изменений в конституцию или о принятии новой конституции.

Как известно, в 2020 году в Российской Федерации была проведена конституционная реформа, которая сохранила в неизменном виде основы конституционного строя государства и общества, но внесла определенные изменения в баланс ветвей власти, усилила социальные основы российского государства и укрепила приоритет норм Конституции 1993 года [3] над международно-правовыми нормами. Давая оценку конституционной реформе 2020 года, следует особо подчеркнуть, что первоначальная редакция Конституции Российской Федерации лишь в самых общих чертах обрисовала контуры социального государства, создала предпосылки для превалирования исполнительной ветви власти над законодательной, а также оставила до конца не решенным вопрос о месте международно-правовых актов в правовой системе России. В этой связи, подходы и решения в отношении названных нами проблем, предложенные и реализованные в рамках конституционной реформы, следует признать позитивным шагом для развития российской государственности и утверждения режима конституционализма. Вероятно, оценить по достоинству значение конституционной реформы 2020 года мы сможем лишь спустя определенный промежуток времени, а пока нам хотелось бы обратить внимание на механизм и значение принятия поправок к Конституции 1993 года, сформированные в результате конституционной реформы.

Во-первых, нельзя не обратить внимание на содержательную часть конституционных поправок 2020 года. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» свел все представленные поправки воедино – в один «пакет», как говорят юристы. Представляется, что такая позиция авторов конституционной реформы вполне понятна и обоснована. Поскольку Конституция 1993 года представляет собой многогранный нормативный акт, многие положения которого связаны друг с другом неразрывной системной связью, а последующие статьи Конституции развивают предыдущие, то следует допустить возможность полноценного восприятия конституционных поправок в случае их представления гражданам и уполномоченным органам государственной власти при условии сведения в единый закон о поправке к Конституции. Чрезмерное дробление положений, составляющих суть конституционной реформы, существенным образом затруднило бы восприятие ее подлинного смысла и предназначения для реформирования всей системы публично-правовых отношений. С указанной точки зрения, принятие конституционных поправок 2020 года единым «пакетом», несомненно, ускорило ход конституционной реформы, а также обеспечило возможность принять массив внутренне целостных и непротиворечивых норм, дополнивших уже сформировавшиеся и устоявшиеся нормы Конституции.

Нельзя также не обратить внимание на тот факт, что сведение всех конституционных поправок в один закон существенно упрощает анализ новых конституционных установлений, а также облегчает восприятие гражданами конституционной реформы, формируя мнение о реформе Конституции как таковой, а не о внесении фрагментарных изменений в содержание отдельных статей Конституции.

Во-вторых, достаточно интересной выглядит процедурная сторона принятия поправок к Конституции Российской Федерации в 2020 году. Как известно, поправки к главам с 3 по 8 Конституции принимаются в порядке, который предусмотрен для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации (ст. 136 Конституции 1993 года). Следует отметить, что в 2020 году данная процедура на основании самого закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [2], а также указа Президента РФ от 17.03.2020 г. № 188 «О назначении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» была дополнена еще одним этапом – общероссийским голосованием [4]. При этом, как следовало, из статьи 2 закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» его первая часть (т.е. сам «пакет» поправок) вступала в силу со дня официального опубликования результатов общероссийского голосования при условии, если в поддержку изменений в Конституцию 1993 года высказалось более половины граждан Российской Федерации, принявших участие в общероссийском голосовании. Как мы знаем, за принятие изменений в Конституцию в 2020 году высказалось более 77% россиян, пришедших на участки для голосования [5].

Представляется, что опыт вынесения конституционных поправок на всенародное голосование следует признать положительным, поскольку он дает возможность выяснить мнение граждан по изменению положений самой Конституции, что, несомненно, содействует реализации принципа народного суверенитета. Однако у нас вызывает сомнения, что такая процедура прописывается непосредственно в самом законе о поправке к Конституции. В целях закрепления практики вынесения конституционных поправок к главам 3 – 8 на всенародное голосование, а также в связи с необходимостью последовательной реализации положения ч. 1 ст. 3 Конституции России предлагается дополнить статью 136 Конституции Российской Федерации второй частью следующего содержания: «Поправки к главам 3 – 8 Конституции Российской Федерации вступают в силу после их одобрения на общероссийском голосовании граждан Российской Федерации при условии, если поправка получила поддержку более половины граждан, принявших участие в общероссийском голосовании». Такая формулировка статьи 136 Конституции позволит, на наш взгляд, увязать дальнейшее развитие Конституции и конституционализма в России с запросами и потребностями граждан страны, укрепит демократические начала российской государственности.

В-третьих, целесообразно отметить социально-правовые последствия конституционных поправок 2020 года. В конституционную реформу 2020 года, как известно, была заложена идея повышения благосостояния граждан России. Представляется, что закрепление гарантий, направленных на развитие основ социального государства на конституционном уровне, оказывает крайне позитивное влияние на конституционное правотворчество в целом, придавая стимул для развития всего федерального и регионального законодательства в области социального обеспечения и социальной защиты граждан России. Помимо этого нельзя не упомянуть о большом значении конституционной реформы 2020 года для развития российского конституционализма и системы разделения властей. Думается, что расширение полномочий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в сфере формирования персонального состава Правительства Российской Федерации позволит в обозримой перспективе укрепить законодательную ветвь власти, усилить конституционно-правовой статус парламента Российской Федерации, что в свою очередь позволит укрепить баланс в разделении властей и сформировать новые подходы осуществлению государственно-властных полномочий. Уже сегодня очевидно, что конституционная реформа 2020 года влечет за собой изменение ряда федеральных законов, регулирующих деятельность федеральных органов государственной власти. Конституционная реформа закладывает основу для дальнейшего уточнения законодательной базы, регулирующей деятельность институтов государственной власти, а также развития форм и механизмов конституционного правотворчества.

Резюмируя сказанное, следует отметить, что конституционное правотворчество в результате конституционной реформы 2020 года прошло проверку на прочность, подтвердив незыблемость основ конституционного строя России, а также указав на возможность и необходимость дальнейшего изменения федерального законодательства, регулирующего развитие институтов публичной власти. Развитие конституционного правотворчества в России – необходимое условие роста социально-экономического благополучия общества, укрепления правовой и политической культуры граждан, развития института парламентаризма,

вовлечения граждан в процесс управления государством. Укрепление форм и механизмов вовлечения граждан России в конституционное правотворчество, как представляется, позволит укрепить демократические основы российской государственности, конституционализм и повысить уровень доверия граждан к Конституции 1993 года.

Список использованной литературы и источников:

1. Дерхо Д.С. К вопросу о сущности и динамике конституционного правотворчества в Российской Федерации // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2014. Т.14. №1. С.79-85.
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗРФ. 2020. N 11. Ст. 1416.
3. Конституция РФ 1993 г. (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ, от 14.03.2020 г. N 1-ФКЗ) // «Российская газета» от 4 июля 2020 г. N 144.
4. Указ Президента РФ от 17.03.2020 г. N 188 «О назначении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» // СЗРФ. 2020. N12. Ст. 1743.
5. ЦИК подвел окончательные итоги голосования по Конституции // Сайт «Российской газеты» [Сайт]. URL: <https://rg.ru/2020/07/03/cik-podvel-okonchatelnye-itogi-golosovaniia-po-konstitucii.html> (дата обращения: 20.07.2020).

М.Б. Добробаба

ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МОТИВАЦИОННОГО МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ⁵

Аннотация. В представленной статье рассмотрены проблемы административно-правового обеспечения мотиваций государственно-служебной деятельности. Автором проанализированы основные элементы мотивационного механизма на государственной службе, такие как: государственные гарантии, оплата труда, премирование, система карьерного роста и поощрения. Обосновано, что их административно-правовая регламентация и практическое внедрение позволят создать объективные условия, детерминирующие правомерное поведение государственных служащих, обеспечат эффективность государственно-служебной деятельности.

Ключевые слова: государственная служба, государственные служащие, факторы мотивации, гарантии, оплата труда, система карьерного роста, поощрения.

М.В. Dobrobaba

PROBLEMS OF THE ADMINISTRATIVE LEGAL SUPPORT OF THE MOTIVATIONAL MECHANISM OF STATE-SERVICE ACTIVITIES

Abstract. The presented article discusses the problems of administrative and legal support for motivating public service activities. The author analyzes the main elements of the motivational mechanism in the public service, such as: state guarantees,

⁵ Публикация подготовлена при финансовой поддержке РФФИ научного проекта № 20-011-00448.

remuneration, bonuses, career growth and promotion. It is substantiated that their administrative and legal regulation and practical implementation will create objective conditions that determine the lawful behavior of public servants and ensure the effectiveness of public service activities.

Keywords: civil service, civil servants, motivation factors, guarantees, remuneration, career development system, promotion.

Для обеспечения эффективности деятельности государственных органов важно в полной мере использовать ресурсы государственно-служебной деятельности. Как известно, путь к эффективному управлению человеком лежит через понимание его мотивации. Зная то, что движет человеком, какие мотивы лежат в основе его действий, можно построить управление деятельностью государственного служащего таким образом, что он будет выполнять свои обязанности наилучшим образом.

В научной литературе применительно к государственной службе мотивация, как основной детерминант профессиональной служебной деятельности, определяется в качестве мотивационной системы, включающей требования нормативных актов, руководства в конкретной ситуации, ценностные ориентации, озабоченность служебными и личными проблемами, импульс к действию, превращающийся в реальное действие при наличии соответствующих возможностей [1, с. 5]. Полагаем, грамотно разработанная система мотивации позволяет обеспечить индивидуальную эффективность государственно-служебной деятельности.

Для того чтобы государственная служба отвечала мотивам граждан, поступающих на нее, необходимо развивать кадровую политику. Прежде всего, следует комплексно подойти к вопросу нормативного обеспечения и фактической реализации факторов мотивации. В качестве критериев эффективности мотивации служебной деятельности государственных гражданских служащих называются: вовлеченность в деятельность государственного органа; удовлетворенность системой поощрения; удовлетворенность возможностью карьерного повышения; удовлетворенность организацией персонального труда [2]; социально-психологическая обстановка в среде государственных служащих.

Следует признать, что некоторые из критериев мотивации хотя и существуют формально, но не реализованы на практике либо не доступны для абсолютного большинства государственных служащих. Обеспечить реальную мотивацию возможно только при сочетании материальных и нематериальных форм стимулирования.

Рассмотрим доминирующие факторы мотивации, нуждающиеся в нормативном обеспечении и активном внедрении в правоприменительную деятельность. К их числу, прежде всего, относится система гарантий для государственных служащих. В нормах государственно-служебного законодательства указывается на то, что гарантии предоставляются в целях повышения мотивации эффективного исполнения государственными служащими должностных обязанностей [3]. Отмечается, что наиболее привлекательными для государственных служащих при реализации ими профессиональной служебной деятельности являются государственные гарантии социального характера, характеризующиеся как долгосрочные мотивации, с отсроченным результатом,

когда по мере выслуги лет долгосрочные мотивации становятся все более весомыми в материальном и социальном аспекте [4, с. 13].

Следует признать, что, несмотря на нормативное закрепление, предоставляемые социальные гарантии в полной мере не удовлетворяют объективные потребности государственных служащих, о чем свидетельствуют многочисленные споры по вопросам предоставления гарантий [5], некоторые из них до сих пор не реализуются. Так, не принят специальный федеральный закон о медицинском страховании государственных служащих.

В то же время в Указе Президента РФ от 24 июня 2019 г. № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019-2021 годы» [6] в качестве одного из направлений развития государственной гражданской службы обозначено «развитие системы государственных правовых и социальных гарантий». Дорожная карта по реализации направлений развития гражданской службы [7] в числе мероприятий, направленных на развитие социальных гарантий, называет: оптимизацию структуры денежного содержания гражданских служащих (без снижения его уровня) путем поэтапного увеличения в структуре этого содержания доли должностного оклада; совершенствование порядка и условий назначения и выплаты пенсий за выслугу лет гражданским служащим.

Как известно, любая мотивационная система должна обеспечить достаточно высокий уровень оплаты труда, и государственного служащего, и членов его семьи [8, с. 79]. В научной литературе отмечается, что действующая система оплаты труда государственных служащих непрозрачна, нескоррелирована с оценкой результативности профессиональной деятельности, а механизмы материального стимулирования практически не учитывают вклад в достижение социально значимых результатов, объем стимулирующих выплат в доминирующей степени определяется на основе субъективной оценки руководителя, что усиливает деструктивные тенденции, способствует профессиональному выгоранию и деформации служебного поведения [9, с. 374–382].

Следует признать, что и механизм премирования в отдельных государственных органах носит формальный характер, поскольку для ряда должностей премирование за выполнение особо важных и сложных заданий невозможно в силу специфики профессиональной служебной деятельности. А учитывая, что для каждой из должностей устанавливается собственное пороговое, максимальное значение премии, данный вид материального стимулирования является реальным мотивационным инструментом преимущественно для служащих ведущей, главной и высшей групп должностей. Для государственных гражданских служащих младшей и старшей групп должностей премия характеризуется довольно слабым стимулирующим эффектом [10, с. 119–120].

Согласимся, что неоднозначность и абстрактность формулировок показателей эффективности профессиональной деятельности повышают риск применения субъективных оценок, демотивируют профессиональную служебную деятельность [9, с. 379–380].

Для того чтобы система материального стимулирования стала мотивационным фактором при прохождении государственной службы, представляется необходимым:

а) обеспечить увеличение гарантированной части оплаты труда и обеспечения реальной, а не формальной привязки премирования к результативности профессиональной служебной деятельности;

б) жестко увязать оплату труда с результатами государственно-служебной деятельности;

в) установить законодательный механизм систематической индексации базового оклада государственных служащих;

г) рассмотреть возможность для отдельных должностей гражданской службы заключения служебного контракта по принципу «эффективного контракта».

Еще одной проблемой является диспропорция в системе оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих и гражданских служащих субъектов РФ, что обуславливает: снижение мотивации большинства федеральных гражданских служащих к эффективной и добросовестной работе; повышение коррупционных рисков; стимулирование оттока высокопрофессиональных кадров с федеральной гражданской службы.

В п. 1 Указа Президента РФ «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы» указывается на необходимость в 2020 и 2021 годах обеспечить в рамках осуществления мероприятий по совершенствованию системы оплаты труда гражданских служащих оптимизацию структуры денежного содержания гражданских служащих (без снижения его уровня) путем поэтапного увеличения в структуре этого содержания доли должностного оклада и соответствующее увеличение размера пенсии за выслугу лет. В документе также обозначен срок - 1 апреля 2020 и 2021 года.

В этой связи Бюджетом РФ на 2020 год и плановый период 2021-2022 гг. предусмотрено, что работникам государственных ведомств и учреждений следует ожидать повышение оклада в среднем на 5,5%, а в 2021 году – на 6,8% [11].

При таком подходе система материального стимулирования позволит направить личностные устремления государственных служащих в большей степени на достижение высоких показателей результативности в служебной деятельности [12, с. 7–8.], недопущение нарушений ими служебной дисциплины.

Другим мотивационным фактором является прозрачная система карьерного роста. К сожалению, многие государственные служащие не понимают перспектив своей служебной деятельности, поскольку кадровые службы слабо используют планирование карьеры в качестве фактора мотивации государственного служащего.

Планирование карьеры должно влиять на мотивацию продвижения по службе, что обеспечит удовлетворенность государственных служащих осуществляемой профессиональной служебной деятельностью, заинтересованность в качественном выполнении служебных обязанностей, будет способствовать стремлению повышать свою квалификацию.

Методикой нематериальной мотивации государственных гражданских служащих Российской Федерации [13] определены инструменты, которые могут быть применены, наряду с другими инструментами, в целях формирования действенной системы нематериальной мотивации гражданских служащих кадровой службой государственного органа совместно с руководителями структурных подразделений: разработка мотивационного профиля гражданского служащего; составление мотивационной карты гражданских служащих; формирование типовой

карьерной траектории гражданского служащего; определение индивидуального плана должностного роста гражданского служащего.

Учитывая, что для большинства служащих возможность карьерного роста – один из основных стимулов к добросовестному осуществлению служебных обязанностей, руководителю совместно с кадровой службой рекомендовано открыто информировать гражданских служащих о перспективах их должностного роста, предполагаемых сроках пребывания на должности гражданской службы и альтернативах их продвижения по карьерной траектории [13].

В системе материального и нематериального стимулирования отдельно следует выделить поощрение государственных служащих. Поощрение является одним из элементов правового статуса государственного служащего, и одновременно важным средством воспитания государственных служащих и укрепления дисциплины. Применительно к гражданским служащим институт поощрения нашел своё закрепление в ст. 55 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [3].

Необходимо отметить, что в целях создания эффективной системы мотивации, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации разработало методику нематериальной мотивации государственных служащих, которую должны применять руководители и кадровые службы государственных органов, а также непосредственные руководители государственных служащих [13].

В частности, для создания комфортных организационно-технических и психофизиологических условий работы, признания результатов профессиональной деятельности и самореализации, руководителям государственных органов рекомендовано публично выражать благодарность государственным служащим за эффективную работу (в виде почетной грамоты, ценного подарка, занесения фотографии госслужащего в книгу почета, преимущества при выборе отпуска).

Кадровой службе государственного органа рекомендовано: не реже 1 раза в 2 года проводить мониторинг действующей в государственном органе системы мотивации кадров; выявлять индивидуальные потребности и составлять программу нематериальной мотивации в отношении каждого государственного служащего; разработать типовую карьерную траекторию.

Полагаем, нормативная регламентация и внедрение в правоприменительную деятельность факторов, имеющих доминирующее значение в мотивационном механизме государственно-служебной деятельности, таких как: система гарантий для государственных служащих; оплата труда; премирование; прозрачная система карьерного роста; поощрение на государственной службе, позволят создать объективные условия, детерминирующие правомерное поведение государственных служащих.

Список использованной литературы и источников:

1. Дубнякова А.И. Мотивация как фактор профессионального развития сотрудников органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. психол. наук, Санкт-Петербург, 2009. – 18 с.
2. Фофанова А.Ю. Критерии оценки эффективности мотивации труда госслужащих в организации // CETERIS PARIBUS. 2016. № 1–2. С. 63–66.
3. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 08.06.2020) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2020. № 24. Ст. 3755.
4. Шарин В.И. Долгосрочные мотивации на государственной гражданской службе // Управленческое консультирование. 2019. № 4. С. 10–18.

5. Обзор судебной практики по спорным вопросам предоставления государственных гарантий гражданским служащим: утв. Президиумом Верховного Суда РФ от 22 июня 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
6. Указ Президента РФ от 24 июня 2019 г. № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019-2021 годы» // СЗ РФ. 2019. № 26. Ст. 3410.
7. Распоряжение Правительства РФ от 24.07.2019 N 1646-р (ред. от 16.06.2020) «Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы» // СЗ РФ. 2019. № 3. Ст. 4669.
8. Лемин Ф. Мотивация персонала в управленческой деятельности Китая // Социология власти. 2009. № 1. С. 77–79.
9. Масленникова Е.В., Татаринова Л.Н. Развитие системы материального стимулирования государственных гражданских служащих // Вестник РУДН. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2018. № 5. С. 374–382.
10. Панова Е.А. Оплата труда государственных гражданских служащих: проблемные зоны и направления совершенствования // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2015. № 1. С. 110–131.
11. Федеральный закон от 2 декабря 2019 № 380-ФЗ (в ред. от 18.03.2020) «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // Российская газета. 2019. 6 дек; СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1644..
12. Бекмурзиева Х.М. Мотивация деятельности государственных гражданских служащих как средство повышения эффективности государственной гражданской службы // Управление. 2018. № 4 (22). С. 4–9.
13. Методика нематериальной мотивации государственных гражданских служащих Российской Федерации от 16 апреля 2019 г., утв. Минтрудом России. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Т.А. Дураев

ОСОБЕННОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА (НА ПРИМЕРЕ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТНОЙ ДУМОЙ)

Аннотация. В статье проводится анализ организационных, структурных и процессуальных особенностей региональных парламентов и законотвoрчества. Отмечается, что федеративное устройство обуславливает возможность и необходимость для различий в устройстве законодательных органов власти субъектов Федерации, а также региональных законодательных процессов. Автор приходит к выводу, что в основном отличия обусловлены самостоятельностью субъектов в решении вопросов собственной компетенции, и выражаются в процессуально-процедурных особенностях законодательных процессов в регионах, носят вторичный характер, и не влияют на демократическую сущность парламентаризма.

Ключевые слова: законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации, региональный законодательный процесс, парламент, федерализм.

Т. А. Duraev

THE PECULIARITIES OF REGIONAL LEGISLATION (ON THE EXAMPLE OF THE SARATOV REGIONAL DUMA)

Annotation. The article analyzes the organizational, structural and procedural features of regional parliaments and lawmaking. It is noted that the Federal structure determines the possibility and necessity for differences in the structure of the legislative

authorities of the subjects of the Federation, as well as regional legislative processes. The author comes to the conclusion that the main differences are due to the independence of subjects in solving issues of their own competence, and are expressed in the procedural features of legislative processes in the regions, are secondary in nature, and do not affect the democratic essence of parliamentarism.

Keywords: legislative (representative) bodies of state power of the subjects of the Federation, regional legislative process, Parliament, federalism.

Парламент современной России остается одним из ведущих инструментов государственной власти. Конституция РФ предусматривает рациональную организацию политического процесса и обеспечение политического единства народа в условиях не только разделения властей, но также многопартийности и политического плюрализма [1, с. 591]. В соответствии с положениями Конституции РФ через законодательные органы народ осуществляет свою власть. Закономерно, что законодательная власть является «первой среди равных», а парламент в «тройственном союзе» разделения властей, как выразитель законодательной власти, выступает в роли основополагающего органа государственной власти, наделенного правами влиять на каждую из ветвей власти путем издания законов, закрепляющих их конституционно-правовой статус. С другой стороны, выступая органами народного представительства, законодательные органы аккумулируют определенную долю народного суверенитета, что легитимирует их законодательную функцию.

Федеративное устройство России обусловило наличие законодательного (представительного) органа во всех 85 субъектах. Законодательный орган субъекта Федерации, являясь одновременно представительным органом государственной власти, выполняет важную роль в демократическом развитии и построении правового государства – он реализует как полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, так и собственную компетенцию субъектов Федерации. Таким образом, законодательные органы субъектов Российской Федерации ответственны за построение «нижнего этажа» правовой системы [2, с. 301].

В России вопросы установления общих принципов организации системы органов государственной власти находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ) [3], что обуславливает формирование законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и определение на законодательном уровне их компетенции, а также регламентацию регионального законодательного процесса.

Принципы организации региональных законодательных (представительных) органов государственной власти во многом сходны федеральным и к ним относятся:

- принцип сочетания выборности и назначаемости;
- единоначалия и коллегиальности;
- государственной и территориальной целостности России;
- распространения суверенитета на все территорию РФ;
- верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории

РФ и др.

Таким образом, формирование всех региональных органов государственной власти пронизано принципами конституционного строя и императивными

требованиями ФЗ РФ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти Российской Федерации» [4].

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации является постоянно действующим высшим единственным органом законодательной власти субъекта. Он формируется путем прямых выборов, на которых население выражает свою волю о его составе. Соответственно, законодательный орган государственной власти субъекта представляет интересы населения как на уровне субъекта, так и на федеральном уровне. В частности, когда представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта входит в состав Совета Федерации и представляет интересы субъекта на федеральном уровне.

Основные вопросы организации и деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Федерации закреплены в конституциях, уставах и законах субъекта Федерации. Порядок работы законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации содержится в регламенте.

Субъекты Федерации самостоятельно определяют наименование, структуру законодательных органов РФ. Как правило, типичное наименование – областная дума или законодательное собрание – имеют законодательные (представительные) органы власти краев, областей, городов федерального значения, что призвано отражать территориальный принцип образования данных видов субъектов Федерации. Исторические особенности, национальные традиции отражаются, как правило, в наименовании законодательных (представительных) органов государственной власти национальных субъектов – республик, автономной области и автономного округа. Так, например, Парламент Республики Адыгея именуется Хасэ, в республике Алтай – Эл Курултай, в Бурятии – Хурал, в Республике Саха (Якутия) – Ил Тумэн.

Квоты на депутатские мандаты в составе каждого законодательного (представительного) органа государственной власти обусловлены количеством избирателей данного субъекта. Так, в состав законодательного (представительного) органа государственной власти минимально могут входить от 15 до 50 депутатов, если число избирателей составляет не менее 500 тысяч человек. Максимальный состав законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации составляет от 45 до 110 депутатов, если численность избирателей в этом субъекте свыше 2-х млн. человек. Так, например, в состав Саратовской областной Думы входят 45 депутатов [5].

Все парламенты субъектов имеют однопалатную структуру. Саратовскую областную Думу возглавляет Председатель. В руководящий состав также входит первый заместитель Председателя Саратовской областной Думы и заместители Председателя. В состав Саратовской областной Думы входит Совет областной Думы, фракции и депутатские группы, а также комитеты и комиссии. Для совместной деятельности и выработки единой позиции по вопросам, рассматриваемым Областной Думой, депутаты могут образовать депутатскую группу, решение о создании которой принимается на организационном собрании депутатской группы и оформляется протоколом.

Региональные парламенты обладают широкими полномочиями. Условно их можно поделить на законотворческие, представительские, контрольные и учредительские. Законодательные и учредительские полномочия представляют

формальную, а представительские и контрольные – содержательную стороны правового статуса региональных парламентов. Из этих полномочий законотворческие и представительские функции являются наиболее развитыми.

Парламенты субъектов принимают законы субъектов и постановления. Законы обязательно принимаются по вопросам утверждения бюджета субъекта, государственных внебюджетных фондов субъекта, региональных программ социально-экономического развития, заключения и расторжения договоров субъекта, установления режима собственности субъекта, установления и взимания региональных налогов и сборов; установления и проведения референдума и выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти, установления и изменения административно-территориального устройства субъекта Федерации.

Постановления принимаются по внутриорганизационным, кадровым и иным вопросам.

Законы принимаются в рамках законодательного процесса, стадии которого закреплены в конституциях республик или в уставных документах субъектов Федерации, а также в региональных регламентах законодательных (представительных) органов государственной власти. Так, например, в разделе 3 Регламента Саратовской областной Думы закреплены законодательные процедуры [5].

Первой стадией регионального законотворческого процесса является законодательная инициатива. Круг субъектов законодательной инициативы в субъектах шире по сравнению с федеральным законотворчеством. Полномочие по расширению круга субъектов законодательной инициативы региональные парламенты получили в 2008 году, после того, как в Послании Президента РФ 2007 года к одним из главных критериев политической культуры и развития общества глава государства отнес увеличение объема полномочий региональных и местных властей. В этой связи в 2008 году в ч. 1 ст. 6 ФЗ РФ от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [4] были внесены соответствующие изменения.

Так, в круг участников законодательного процесса могут быть включены: Уполномоченный по правам человека субъекта, региональная Общественная палата, избирательные комиссии субъектов, областные суды и т.д. Так, в соответствии со ст. 68 Устава Саратовской области, правом законодательной инициативы, кроме депутатов областной Думы, Губернатора области, Правительства области, представительных органов местного самоуправления, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации - представителям от Саратовской областной Думы и исполнительного органа государственной власти области, принадлежит Саратовскому областному суду, Арбитражному суду Саратовской области, прокурору Саратовской области, региональным Уполномоченному по правам человека, Уполномоченному по правам ребенка, Уполномоченному по защите прав предпринимателей, региональным избирательной комиссии и Общественной палате, Федерации профсоюзных организаций Саратовской области, Торгово-промышленной палате Саратовской области по вопросам их ведения [6].

Отметим, что не всех субъектов законодательной инициативы корректно и оправдано с точки зрения закона относить к таковым. Так, например, полномочия и

порядок деятельности судов и прокуроров определяется Конституцией РФ и федеральным законодательством. Соответственно, субъекты Федерации не вправе регулировать деятельность федеральных судов и прокуратуры, в том числе наделять их правом законодательной инициативы. В этой связи, думается, суды и прокурора следует рассматривать в качестве участников законодательного процесса, а не субъектов законодательной инициативы, поскольку им принадлежит ведущая роль в обеспечении законности издаваемых нормативных правовых актов [7, с. 15].

Что касается реализации права законодательной инициативы региональными уполномоченными по правам человека, то здесь могут возникнуть затруднения, поскольку не во всех региональных законах имеется четкий механизм взаимодействия региональных уполномоченных с региональными парламентами. Аналогичная ситуация наблюдается и в отношении избирательных комиссий. Кроме того в законодательстве не всех субъектов регламентирована подготовка законопроекта (до официального внесения его в законодательный орган) как региональными уполномоченными по правам человека, так и территориальными избирательными комиссиями.

Несмотря на то, что круг субъектов законодательной инициативы в субъектах Федерации широк, однако многие инициативные предложения остаются невостребованными в силу несовершенства механизмов взаимодействия органов правотворческого партнерства при осуществлении регионального законодательного процесса.

После стадии инициирования законопроекта, следует стадия обсуждения его концепции, и только потом законопроект рассматривается профильным комитетом, который дорабатывает текст законопроекта. После чего законопроект вносится на рассмотрение региональным парламентом. Если принято положительное решение, то законопроект рассматривается в региональном парламенте, как правило, не менее, чем в двух чтениях.

Как правило, рассмотрение законопроекта в первом чтении начинается с доклада субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект, либо его представителя и (или) содоклада представителя профильного комитета, определяемого председателем профильного комитета.

На голосование ставится предложение о принятии законопроекта в целом в первом чтении. В случае принятия законопроекта в первом чтении региональный законодатель устанавливает сроки подачи поправок к законопроекту и внесения его на второе чтение.

Рассмотрение законопроекта во втором чтении начинается с доклада представителя профильного комитета. Докладчик сообщает об итогах рассмотрения законопроекта комитетом, о поступивших поправках и результатах их рассмотрения. Так, Законы Саратовской области, принятые Саратовской областной Думой, в течение семи дней направляются Губернатору Саратовской области для обнародования.

Судьба отклоненных законопроектов одинакова и на федеральном, и на региональном уровнях: таковые уже не могут быть внесены в парламент повторно и возвращаются субъекту права законодательной инициативы.

Кроме законов и постановлений, которые носят нормативный характер, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта представляет отзывы и поправки на проекты федеральных законов по предметам

совместного ведения Федерации и субъектов Федерации в Государственную Думу. Отзывы и поправки носят рекомендательный характер. По поручению Председателя регионального парламента профильный комитет готовит отзыв и/или поправку к Федеральным законам По итогам рассмотрения отзыва и/или поправки к Федеральному закону РФ издается постановление регионального парламента, которое направляется в Государственную Думу.

Таким образом, региональное законотворчество обусловлено тем, что на уровне субъекта, по вопросам, входящим в компетенцию регионального законодателя, субъект Российской Федерации располагает всей полнотой власти для выбора форм и способов правового закрепления законотворческой деятельности. Вместе с тем, региональное законотворчество пронизано едиными для всего федеративного государства принципами.

Список использованной литературы и источников:

1. Эбзеев Б.С. Конституционное право России: учебник. М.: Проспект, 2019. 768 с.
2. Тюменева Н.В. Федерализм и конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации // Конституционные проблемы народовластия в современном мире: Материалы VI Международного конституционного форума, посвященного 105-летию Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского. Саратов: Саратовский источник, 2015. С. 300-303.
3. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. (с поправками от 14.03.2020 г.) // Российская газета. 1993. 25 дек.; 2020. 16 марта.
4. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06 октября 1999 г. (в ред. от 13.07.2020 г.) // Российская газета. 1999. 19 окт.; 2020. 16 июля.
5. О Регламенте Саратовской областной Думы: Постановление Саратовской областной Думы от 29 апреля 1998 года (в ред. от 19.12.1998 г.) // Информационный бюллетень Саратовской областной Думы. 1999. № 19; https://srd.ru/documents/pr_posts/20190207-pr1.pdf
6. Устав (Основной закон) Саратовской области от 02 июня 2005 г. (в ред. от 30.06.2020 г.) // <http://docs.cntd.ru/document/933007412> (дата обращения: 04.11.2020 г.).
7. Абрамова А.И. Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 12-21.

О.Н. Ефимов

ПРОТИВОРЕЧИЯ ИНТЕРЕСОВ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА В ПРАКТИКЕ АГРОСТРАХОВАНИЯ С ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКОЙ

Аннотация. В статье рассматривается проблема организации агрострахования с господдержкой в России. Показаны теоретико-методические изъяны страховой науки, имеющие опосредованный выход на практику и выраженные в затухающем развитии системы страховой защиты в сельском хозяйстве. Выявлены и приведены аргументированные суждения о причинах дисбаланса во взаимодействии субъектов системы сельскохозяйственного страхования. Сделан вывод о необходимости гносеологического осмысления создавшейся проблемной ситуации, предложена одна из необходимых мер для ее исправления.

Ключевые слова: дефиниция страхования, страховой бизнес, сельскохозяйственные товаропроизводители, недоверие страхователей.

CONTRADICTIONS OF INTERESTS OF POWER, BUSINESS AND SOCIETY IN THE PRACTICE OF AGRICULTURE INSURANCE WITH PUBLIC SUPPORT

Abstract. The article considers the problem of organizing agricultural insurance with state support in Russia. Theoretical and methodological flaws of insurance science are shown, having indirect access to practice and expressed in the fading development of the insurance system in agriculture. Reasoned judgments about the reasons for the imbalance in the interaction of the subjects of the agricultural insurance system are identified and presented. The conclusion is made about the need for an epistemological understanding of the created problem situation, one of the necessary measures for its correction is proposed.

Keywords: definition of insurance, insurance business, agricultural producers, distrust of insurers.

Тема, вынесенная на данную конференцию, подходит как нельзя более к месту и времени вообще для состояния дел в гуманитарной сфере нашей державы. Но мы, будучи исследователями социально-экономических явлений, хотели бы сосредоточиться на обсуждении взаимодействия власти, бизнеса и общества на примере агрострахования с государственной поддержкой, как способе возмещения ущерба [1, с. 7]. Страхование следует рассматривать также как интегрированную гуманитарную науку, включающую в себя концептуальные положения ряда других общественных наук. Так, в трудах Барышкова В.П., Комковой Г.Н. и др. получила развитие рискология, обладающая «мощным практическим потенциалом в управлении корпоративными общностями» [2, с.5]. Страхование есть фактор инновационной и инвестиционной активности сельхозпроизводителя [3, с.43]. Гомелля В.Б. развил положения экономической теории страхования, где «отличительной особенностью является ...экономическая направленность, которая в системном виде крайне редко встречается в страховой литературе» [4, с.3]. Страхование, в т.ч агрострахование, является одним из объектов международной торговли услугами [5, с.132]. Нельзя обойти вниманием правовые аспекты региональных рынков («особенности подхода провинциального законодателя»), затронутые в работе Куликовой С.А., и имеющие методическое значение в деле организации страховой защиты биологических активов и продукции [6, с.28].

Налицо все три субъекта взаимодействия в сфере агрострахования: власть организует и регулирует страховые отношения, бизнес представлен не просто совокупностью страховых компаний, а целым союзом агростраховщиков, в качестве представителя общества выступает масса сельхозтоваропроизводителей.

Власть может повлиять и на поведение страхователя, и на поведение страховщика. Сам факт декларации законом господдержки должно было всколыхнуть как аграриев, так и страховой бизнес. Однако сельхозтоваропроизводитель остался равнодушен к благим намерениям государства. Почему?

На наш взгляд, причин отторжения аграриями государственной поддержки две.

Первая (общая). Менталитет российского человека, сформированный в годы советской власти таков, что он не чувствует себя полноценным и стабильным хозяином собственных активов – всего того, что экономисты называют пучком

прав собственности, а также собственного здоровья и собственной жизни. Российский хозяин испытывает затаенный страх по поводу того, что власть отберет (конфискует, национализировать, реквизирует и т.д.) принадлежащее ему имущество и ценности. До 1917 г. мировосприятие россиянина не имело такой сильной ущербности, человек более или менее уверенно мог чувствовать себя хозяином, если он хотел быть им.

Сегодня смятенное 70-летним тотальным отрешением от собственности умонастроение современного россиянина пока еще не пришло в равновесное состояние (слишком глубоким, хотя и недолгим по историческим меркам, было потрясение). Отсюда и соответствующее отношение к страхованию, как методу компенсации понесенных убытков: лучше положиться на русский авось – разница небольшая, потерять имущество от природного бедствия, произвола властей или общественных катаклизмов. Наши многолетние наблюдения и экспертные опросы с достаточной надежностью подтверждают данное утверждение.

Вторая. Недоверие к властям и бизнесу. Понятие доверия имеет вполне конкретный экономический смысл: это потери, измеряемые суммой денег, в результате обмана, лжи, иллюзии, неправды, исходящими от власти или бизнеса. Так, закон об агростраховании с господдержкой создает у фермера иллюзию простоты самого технического процесса страхования. Однако на деле простому фермеру самостоятельно с этим не справиться – настолько оно бюрократизировано. Ввиду наличия такой беспросветной волокиты, по-видимому, в Республике Башкортостан в 2018 г. не заключали договоров агрострахования с господдержкой. Аналогично поступают в ряде других регионов. Проблема становится региональной [7. с.4].

Однако в массовом порядке отказываются от господдержки средние и крупные агропредприятия. Это при том, что среднего размеры сельхозтоваропроизводители (агрохолдинги, производящие предприятия, крупные растениеводческие и животноводческие хозяйства) безусловно понимая необходимость страховой защиты своих биологических активов и продукции могли бы потратиться на грамотных брокеров или содержать собственных страховых специалистов. Мы не говорим уже о ТОП-10 или ТОП-20 финансово-промышленных групп, которые имеют в своем составе собственные страховые компании (Альфа, УралСиб, РЕСО, Открытие и др.), которые выражают недоверие к существующей системе агрострахования с господдержкой и прибегают к добровольному страхованию без господдержки.

И, наконец, главный фактор торможения и профанации агрострахования с господдержкой. Это страховой бизнес в лице Объединения агростраховщиков.

Союз «Единое объединение страховщиков агропромышленного комплекса - Национальный союз агростраховщиков» (НСА), как он называется сегодня, был создан еще в 2007 году. Но статус организации, в котором в обязательном порядке должны состоять все страховщики, осуществляющие сельскохозяйственное страхование, осуществляемое с государственной поддержкой, в соответствии с Федеральным законом от 25.07.2011 № 260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования с господдержкой ...» он получил 1 января 2016 г.

Это было большой ошибкой законодателя, а также тех лиц, которые отвечают за аграрный сектор экономики страны. С этого момента, как по команде начался резкий обвал агрострахования с господдержкой в России, который продолжается по сегодняшний день.

Вернемся к нашим методологическим соображениям, изложенным в начале статьи, и на ее основе зафиксируем то обстоятельство, что Союзу никто не поручал возглавить систему агрострахования с господдержкой в стране. Союз должен заниматься исключительно вопросами страхового дела (страхового бизнеса). Закон «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования с господдержкой ...» гласит, что «Объединение страховщиков является некоммерческой корпоративной организацией ...и действует в целях обеспечения взаимодействия страховщиков, ...координации их предпринимательской деятельности, представления и защиты общих профессиональных и имущественных интересов, установления правил деятельности при осуществлении сельскохозяйственного страхования».

Итак, взаимодействие, координация, представительские функции и установление правил страхования – все это должно быть направлено на страховщиков.

Мы утверждаем, что данная ошибка как раз и возникла вследствие малограмотности руководства Союза, мегарегулятора и уполномоченного органа РФ в вопросах теории и методологии организации страхования. Еще в 2011 г. один из ведущих исследователей страхования Юлдашев Р.Т. пришел к выводу: «Огромных возможностей страхования не знают ни президент, ни премьер, ни Дума. К великому сожалению!» [8, с.3]. С тех пор знаний и понимания не добавилось – микроскопом до сих пор колют орехи. Руководство Союза, видимо, не понимает различия между страхованием и страховым делом и возомнило себя неким «смотрящим» за агрострахованием в стране.

Руководствуясь какими соображениями Национальный союз агростраховщиков (НСА) обратился к губернатору Новосибирской области с просьбой лично вмешаться в ситуацию с агрострахованием в регионе по поводу того, что «с 2017 года в регионе не ведется страхование сельхозкультур с господдержкой»? Аналогичные «обращения» замечены со стороны НСА к главам Краснодарского края и Республики Башкортостан. Дело НСА – координация страхового бизнеса, а не привлечение к этому бизнесу посредников на уровне руководителей регионов. В страховом деле возложение части ответственности на страхователя есть франшиза [9, с.27], но в данном случае третье лицо не может быть носителем ответственности.

Мнение сельхозпроизводителей выразил один из руководителей компании «Русмолко»: «страхование с господдержкой мы не используем потому, что действующая система ориентирована скорее на поддержку страховых компаний, а не сельхозпроизводителей»[10]. К такому же заключению приводят и наши исследования.

Выводы.

Сельскохозяйственное страхование с господдержкой в России практически перестает существовать в силу того, что его заменил страховой бизнес с господдержкой.

Произошло это из-за концептуальной ошибки ответственных лиц, не понимающих, что страхование есть отношения между страхователем и страховщиком. Страхованием, как явлением целым, не должна пытаться распоряжаться (верховодить, курировать, предводительствовать, направлять и т.п.) часть этого целого, а именно страховщик, пусть даже его обобщенный представитель в лице Национального Союза агростраховщиков.

Потеряно доверие первичного субъекта в этих отношениях – страхователя – к органам власти и привлеченного последними страховому бизнесу.

Ситуация требует прежде всего теоретического и методологического переосмысления образовавшейся проблемы – без этого никакие меры не могут являться спасительными.

Правильная концептуальная расстановка субъектов и функций в агростраховании с господдержкой потребует уравнивания (приведения в равновесие) интересов и делового «веса» страхователя и страховщика. Для этого, учитывая расконцентрированность агрострахователей, необходимо наряду с пересмотром характера деятельности сообщества страховщиков (в виде НСА или без) попытаться объединить в определенной организационной форме именно агрострахователей, чтобы последние могли цивилизованно отстаивать свои права.

Список использованной литературы и источников:

1. *Ефимов О.Н.* Страховое дело. Учебно-методическое пособие / Уфа, 2014.
2. *Барышков В.П., Комкова Г.Н. и др.* Введение в социальную рискологию: учебное пособие. Саратов, 2010. 196 с.
3. *Ефимов О.Н.* Страхование как фактор инновационной и инвестиционной активности сельхозпроизводителя. В сборнике: Научное обеспечение инновационного развития АПК материалы Всероссийской научно-практической конференции в рамках XX Юбилейной специализированной выставки "АгроКомплекс-2010". 2010. С. 42-45.
4. *Гомелля В.Б.* Очерки экономической теории страхования.— Монография.— М., 2010: Финансы и статистика, — 353 с.
5. *Ефимов О.Н.* Международная торговля страховыми услугами: специфические обязательства Российской Федерации по соглашению ГАТС // Экономика и предпринимательство. 2015. № 10-1 (63). С. 132-140.
6. *Куликова С.А.* Законодательное закрепление права граждан на доступ к информации в актах субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 11. С. 27-30.
7. *Ефимов О.Н.* Экономическая сущность и особенности проявления франшизы в страховом бизнесе // Страховое дело. 2015. № 8 (269). – С. 26-30.
8. *Юлдашев Р.Т.* Огромных возможностей страхования не знают ни президент, ни премьер, ни Дума. К великому сожалению! // Страховое дело. - 2011. 1 (216) - С. 3-9.
9. *Ефимов О.Н.* Структура местного страхового рынка. Учебное пособие. –Уфа, 2014.
10. Чем плоха существующая система агрострахования с господдержкой // Сайт Агроинвестор. [Сайт]. URL: <https://www.agroinvestor.ru/markets/article/23095/> (дата обращения: 28.05.2020).

С.М. Жалыбин

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО ИЛИ ЗАКОНЕННАЯ КОРРУПЦИЯ?

Аннотация. В представленной статье рассмотрены проблемы противодействия коррупции во взаимоотношениях государства и бизнеса. Автором проанализированы основные нормативные правовые акты регламентирующие отношения государства и бизнеса. На основе сложившейся практики выявлена и обоснована необходимость изменения ряда норм законов Республики Казахстан, предложены действенные меры направленные на совершенствование взаимоотношений государства и бизнеса.

Ключевые слова: коррупция, транспарентность, нормативные правовые акты

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP OR LEGAL CORRUPTION?

Abstract. This article discusses the problems of combating corruption in the relationship between the state and business. The author analyzes the main regulatory legal acts regulating relations between the state and business. Based on the established practice, the need for changing a number of norms of the laws of the Republic of Kazakhstan has been identified and justified, effective measures aimed at improving the relationship between the state and business have been proposed.

Keywords: corruption, transparency, normative legal acts

Термин государственно-частное партнерство (ГЧП) вошел в наш обиход в начале нынешнего тысячелетия, когда государство стало настойчиво изыскивать дополнительные внебюджетные средства для улучшения ситуации в социально-экономической сфере страны. В последнее время необходимость укрепления и активизации ГЧП отмечается на самом высоком уровне, однако, ожидаемого эффекта, свидетельствующего о каком-либо прорыве в социальных вопросах, не наблюдается. Согласно общепринятой терминологии ГЧП – это система взаимодействия власти и бизнеса для достижения общественно-значимых целей. На практике это сведено к тому, что власть использует бизнес для финансирования различных социальных проектов, обещая взамен лояльность по отношению к соответствующему инвестору по поддержанию его интересов. При этом нередко, даже добросовестный инвестор, передавая определенные средства для использования на благие цели, может стать взяточдателем, а получивший деньги чиновник – взяточником.

На наш взгляд, первопричиной этого является отсутствие надлежащей правовой базы, четко регламентирующей взаимоотношения государства и бизнеса в этом вопросе. Закон РК «О государственно-частном партнерстве» призванный отрегулировать эту область деятельности власти и общества, сильно забюрократизирован и не дает конкретного ответа на вопросы, возникающие при реализации задач по вовлечению бизнеса в социальную сферу [1]. Пока что все сводится к призывам к предпринимательским структурам проявлять гражданскую ответственность и оказывать государству содействие в решении стоящих перед населением проблем. Кто-то откликается на это, а кто-то ограничивается аргументами о том, что уплачиваемые им налоги являются достаточным основанием для перекладывания этих проблем на государство. И в целом они правы. Тем более, что нередко настойчивость власти в привлечении внебюджетных средств, например, для ремонта сельских больниц, школ и других социально-значимых объектов, приводит к тому, что лицо, получившее деньги на эти цели, становится взяточником. Поэтому, мне представляется, что четкая регламентация всех этих действий, начиная от регистрации соответствующего проекта и открытия счета какого-либо фонда ГЧП, до отслеживания всех финансовых потоков и завершения проекта, должно быть тщательно отрегулировано законом.

Ведь вакуум в правовой регламентации взаимодействия государства и бизнеса заполняется законами, действующими в системе уголовного права, где четко расписаны основания и процедуры признания человека взяточником, что неизбежно используется правоохранительными органами для демонстрации борьбы с коррупцией. О некоторых причинах, порождающих коррупцию, будет

сказано ниже, а пока отмечу, что, по мнению ряда авторов для пресечения коррупции необходимо усилить контроль за системой госслужбы и повысить ее прозрачность[2; 3].

Но, как мне кажется, на данном этапе функционирования госструктур, достигнут такой уровень транспарентности, который был немыслим всего несколько лет назад. Электронное правительство, видеонаблюдение, тотальный контроль со стороны неправительственных организаций и различных общественных институтов, а также другие формы государственного надзора свидетельствуют о том, что прибавить к этому что-либо новое достаточно сложно.

Однако, уровень коррупции по-прежнему остается очень высоким. В то же время, несмотря на наличие каких-либо глобальных результатов по уменьшению уровня коррупции, объективная оценка говорит о том, что в целом работа государственных институтов является вполне удовлетворительной. И наверно она была бы еще более эффективна, если бы существовала определенная последовательность в деятельности органов, уполномоченных на борьбу с коррупцией. Ведь совершенно очевидно, что перманентные перераспределения полномочий органов противодействия коррупции вряд ли способствуют повышению эффективности этой работы. Были отделы по борьбе с экономическими преступлениями, затем появилась финансовая полиция, вскоре проблемой коррупции занялось Агентство по делам госслужбы с Национальным бюро по противодействию коррупции, а затем из этой службы отпочковалось отдельная антикоррупционная структура [4].

Сегодня реформы в деятельности правоохранительных органов еще не завершены. В частности, продолжается работа по реорганизации госорганов и совершенствованию кадрового обеспечения, разрабатывается новая нормативная база по обеспечению их работы, осуществляется технологическое обеспечение на основе последних достижений науки. Определенные положительные сдвиги в работе органов полиции ожидаются в связи с регулярными аттестациями сотрудников уполномоченных служб. Хотя здесь негативную роль может сыграть субъективистский подход к оценке работы сотрудников.

Но было бы ошибкой сводить коррупционную проблему только к организационным вопросам, призванным усилить репрессивную составляющую в этой работе.

Законодательством Казахстана предусмотрен целый комплекс мер организационного, административного, морально-этического и стимулирующего характера [5]. Перечисленные меры в определенной степени являются сдерживающими факторами коррупции, но сегодня их явно недостаточно. Важнейшая роль в противодействии коррупции отводится выяснению причин и условий для ее возникновения. Причем важно не только это. Сегодня задача ставится таким образом, что бы на основе научных подходов предвидеть наступление последствий от перманентно проводимых реформ.

С учетом сказанного необходимо обратить внимание на то, что перед государством встает задача обновления экономики через введение перспективного планирования.

Введение института планирования в государстве потребует структурной перестройки не только деятельности хозяйствующих субъектов, но, прежде всего организационного и функционального изменения работы исполнительной власти. По-видимому, будет создана специальная структура, занимающаяся

перспективным планированием экономики Казахстана. То есть, появится еще одна группа чиновников, непосредственно связанная с управлением процессами планирования и уполномоченная на принятие различных решений.

Дальнейший ход этой деятельности вполне предсказуем.

Государственное планирование предполагает наличие «госзаказа», при котором различным хозяйствующим субъектам будут доводиться вытекающие из госзаказа задания. Но каждое планируемое государством задание влечет за собой техническое и материальное снабжение, а также соответствующее финансирование. Если же при этом появится фондовое планирование, то возникнет еще одно звено, задействованное на «выбивании» дополнительных ресурсов и средств. Таким образом, наряду с процессом планирования в дело вступает процесс распределения, а это уже серьезная база для коррупционных правонарушений.

В связи с этим встает вопрос о путях законодательного обеспечения механизмов упреждающего характера, направленных на недопущение, либо снижение коррупционных проявлений в процессе реформирования экономики в условиях перехода к частичному государственному планированию. Это становится особенно актуальным в условиях модернизации экономики и реализации инвестиционных проектов.

Очевидно, что прежде всего надо выработать схему оптимального взаимодействия и взаимодополнения плановой и рыночной экономик, адаптируя к этим целям действующие на сегодня нормы права, регламентирующие экономическую сферу деятельности государства.

Затем следует провести ревизию всего массива законодательства, касающегося коррупции и разработать предложения по внесению изменений и дополнений в соответствующие нормативно-правовые акты.

К числу таких актов прежде всего относятся: Закон «О противодействии коррупции», Закон «О государственной службе», законы регламентирующие деятельность госорганов уполномоченных на борьбу с коррупцией, МВД. Возможно изучение вопроса о трансформации ныне существующих Общественных советов по борьбе с коррупцией, в штатную структуру при НДП «Нұр Отан», с приданием ей координирующих и контрольных функций по борьбе с коррупцией.

Названным уполномоченным органам в рамках регламентирующих их деятельность законов необходимо придать дополнительные функции, направленные на выявление, пресечение и раскрытие коррупционных правонарушений. Одним из векторов их деятельности должен стать контроль за чиновниками, работающими в зоне так называемого «коррупционного риска». То есть контролю должна подлежать деятельность госслужащих, работа которых связана с планирующими организациями не только в качестве сотрудников данного органа, но и во взаимоотношениях с представителями организаций, вовлеченных в орбиту планируемых проектов. Одной из действенных мер стало бы ужесточение санкций за совершенные коррупционные правонарушения и расширение круга субъектов коррупции.

И хотя, как отмечено выше, работа госорганов имеет очень высокую степень прозрачности, следует активизировать уровень общественного контроля над целевым использованием средств, выделяемых государством для реализации различных программ, разработав для этого специальный механизм, предусматривающий повышение прозрачности финансовых потоков и контроль за

расходованием бюджетных средств. Этим вполне мог бы заняться вновь созданный Национальный Совет общественного доверия при Президенте РК [6;7;8].

Полагаю целесообразным разработать новую редакцию когда-то существовавшего закона об изъятии имущества добытого преступным путем. Концепция такого законопроекта достаточно проста:

Если какое-либо физическое лицо приобретает имущество многократно превышающее его доход за определенный предшествующий приобретению имущества период времени и это лицо не может доказать происхождение разницы между стоимостью приобретенного имущества и задекларированным доходом, то эта разница подлежит изъятию в госбюджет.

Конечно, в рамках статьи невозможно детально сформулировать проекты конкретных норм и поправок в действующее законодательство. Однако, вполне очевидно, что основополагающая роль в формировании институциональной среды, ограничивающей коррупцию принадлежит праву. Поэтому совершенствование нормативно-правового обеспечения реформ в условиях развития и обновления экономики Казахстана должно оставаться одной из приоритетных задач общества.

Однако не надо забывать, что само по себе право не является панацеей от всех болезней нашего общества, главной задачей которого, как и повсюду является экономическое развитие страны. На заре независимости за основу будущего отечественного процветания был взят опыт Сингапура. Но, как мне представляется, в целом, наверное, нет необходимости выделять опыт какой-либо отдельной страны, хотя для Казахстана, на мой взгляд, наиболее подходящими являются модели развития наших азиатских партнеров, прежде всего Китая и Индонезии. Но, повторюсь, ориентирами в поступательном развитии Казахстана может служить любое государство. Главное, что бы методы и способы достижения этих целей, соответствовали интересам государства. Сегодня наиболее значимых результатов в этом направлении достигли страны – участники Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), что дает нам основание использовать их опыт при решении стратегических задач по достижению базовых индикаторов развития. В этих целях необходимо усилить работу по подготовке интеллектуальной элиты общества на основе интеграции образования, науки и инноваций. Это позволит подготовить высокопрофессиональных конкурентоспособных специалистов, соответствующих требованиям текущих и перспективных потребностей национальной экономики и, кроме того, повлечет активизацию научной деятельности как фундаментального, так и прикладного характера. При этом преимущественной площадкой функционирования прикладных исследований должна быть производственная сфера. Как известно, по оценке Программы развития ООН, Казахстан относится к странам с высоким уровнем индекса человеческого развития. У нас есть хорошая научная база, а также значительный производственный и сырьевой потенциал. То есть имеются все необходимые ресурсы для внедрения в Казахстане принципов и стандартов ОЭСР, поэтому нам следует широко использовать опыт этих стран и, кроме того, принять необходимые меры для вступления в эту организацию.

Сегодня наука играет все более важную роль в развитии производства и ускорении экономического прогресса, поэтому финансовые вложения в науку повлекут соответствующую отдачу в различных отраслях экономики. И что особенно важно, так это то, что каждый вложенный в науку тенге обеспечивает прирост производимой продукции в геометрической прогрессии. И в этом

направлении тоже необходимо активизировать государственно-частное партнерство. Не секрет, что на сегодняшний день бизнес-структуры не только уклоняются от финансирования каких-либо наукоемких производств, но и крайне неохотно используют те наработки, которые предлагаются отечественной наукой. Вызвано это, как мне представляется, инерцией критического отношения к предлагаемым инновациям, а также недоверием и излишней осторожностью к внедрению недостаточно апробированных в производстве национальных проектов. Кроме того, серьезным препятствием на пути внедрения инноваций в производственную сферу являются существующие бюрократические барьеры, от которых следует, как можно быстрее избавляться.

По-видимому, это временное явление, вызванное так называемой «болезнью роста». В дальнейшем, использование академического, интеллектуального, инновационного потенциала в процессе создания и внедрения высокотехнологических отраслей экономики должно привести к кооперации науки и бизнеса, что в свою очередь обеспечит производительность труда до среднестатистического уровня развитых стран и в итоге, позитивно скажется на жизни наших соотечественников.

Список использованной литературы и источников:

1. Закон Республики Казахстан от 31 октября 2015 года № 379-V «О государственно-частном партнерстве» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 03.04.2019 г.)// Казахстанская правда. 2015- 12 ноября - № 217 (28093); Ведомости Парламента РК. – 2019. - № 7 (2782). - Ст. 39.
2. Ахтаева И. Коррупция в Казахстане и методы борьбы// <https://www.zakon.kz/4940522-korruptsiya-v-respublike-kazahstan-i.html> (Дата обращения 12.06.2020).
3. Жумабеков А. Общее понятие о коррупции, проблемы борьбы с коррупцией в Республики Казахстан// <https://articlekz.com/article/19933> (Дата обращения 12.06.2020).
4. Указ Президента Республики Казахстан от 13 июня 2019 года № 12 «О мерах по совершенствованию системы государственного управления»// САПП Республики Казахстан. - 2019. - № 22. - Ст. 201.
5. Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V «О государственной службе Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 30.05.2020 г.)// Казахстанская правда – 2015- 25 ноября - № 226 (28102); Ведомости Парламента Республики Казахстан – 2019 - № 24-I (2799).
6. Указ Президента Республики Казахстан от 12 июня 2019 года № 3 «О создании Национального совета общественного доверия при Президенте Республики Казахстан»// САПП Республики Казахстан 2019. - № 21. - Ст. 191.
7. Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 153 «О мерах по дальнейшему совершенствованию этических норм и правил поведения государственных служащих Республики Казахстан» (с изменениями по состоянию на 27.07.2019 г.)// САПП Республики Казахстан 2016 . - № 75-76. - Ст. 552.
8. Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V «О противодействии коррупции» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.01.2020 г.)// Казахстанская правда. – 2015. - 20 ноября - № 223 (28099); Казахстанская правда. – 2019. - 29 ноября - № 232 (29109).

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ РОССИИ

Аннотация. Рассматривается участие публично-правовых образований в конституционном правотворческом процессе в Российской Федерации. Автором проанализированы основные полномочия государства, субъектов государства и муниципальных образований в области конституционного правотворчества. Исследована нормативно-правовая база по реализации полномочий органов публично-правовых образований в конституционном правотворчестве.

Ключевые слова: Конституция РФ, публично-правовое образование, государство, субъект государства, муниципальное образование, конституционное правотворчество.

I.V. Zernov

PUBLIC LEGAL ENTITIES IN THE CONSTITUTIONAL LAW-MAKING OF RUSSIA

Abstract. The article considers the participation of public legal entities in the constitutional law-making process in the Russian Federation. The author analyzes the main powers of the state, state subjects and municipalities in the field of constitutional law-making. The article examines the legal framework for the implementation of the powers of public legal entities in constitutional law-making.

Keywords: The Constitution of the Russian Federation, public legal entity, state, subject of the state, municipal entity, constitutional law-making.

Одним из важнейших элементов реализации конституционного правотворчества является определение субъектного состава участников данного юридического процесса. Общий перечень участников изучаемого процесса содержится в положениях Конституции РФ (ст. 104). Однако, в условиях совершенствования доктрины конституционализма и реализации конституционной реформы в России следует рассмотреть участие публично-правовых образований в проведении конституционного правотворческого процесса.

По мнению М.Б. Румянцева, правотворчество в сфере конституционного законодательства следует рассматривать в широком и узком смыслах. В широком смысле - как деятельность по конкретизации конституционных предписаний с целью формирования эффективной правовой системы, что придаст конституционным нормам конкретный юридический потенциал их реализуемости [1, с. 38]. Основная цель осуществления данной юридической деятельности заключается в конкретизации и детализации норм конституционного права посредством работы органов публичной власти по формированию реально действующей системы законодательства.

В узком смысле конституционное правотворчество предлагается понимать как деятельность по совершенствованию Основного закона государства, которая в современных условиях нуждается в регламентации и предпроектной ее стадии, а также в издании закона о Конституционном Собрании, которое имеет исключительное право на пересмотр первой и второй глав Конституции РФ [1, с. 43]. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 31 октября 1995 г. пришел к

выводу, что внесение поправок в Конституцию РФ должно реализовываться в форме специального правового акта о конституционной поправке, имеющего особый статус и отличающегося как от федерального, так и от федерального конституционного закона [2]. Данное Постановление Конституционного Суда РФ обусловило издание Федерального закона от 4 марта 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», которым регулируется порядок принятия поправок к главам 3 - 8 Конституции РФ.

Концепция публично-правового образования приобрело известность в юридической сфере благодаря его закреплению в статьях ГК РФ, а также в материалах судебной практики в целях правового обобщения территориальных единиц (государства, его субъектов, муниципальных образований и т.д.) в правовых источниках. В.Е. Чиркин под данным понятием понимает «форму организации публичного коллектива на определенной территории, имеющую публичную власть и использующую ее для регулирования общественных отношений данного публичного коллектива, являющуюся юридическим лицом публичного права и несущую ответственность за действия (бездействия) своих органов и должностных лиц» [3, с. 59]. В российской науке представлен и широкий подход, включающий в перечень публично-правовых образований различные корпоративные организации [4, с. 31].

В настоящей работе считаем целесообразным проанализировать участие публично-правовых образований в конституционном правотворчестве в широком смысле, так как здесь наиболее полно реализуются полномочия публично-правовых образований всех трех уровней (государства, его субъектов и муниципальных образований).

Реализация правоспособности публично-правовых образований происходит посредством действия института представительства, и это объясняется тем, что «правосубъектность публично-правового образования – категория мнимая, что отражено в действующем законодательстве» [5, с. 9]. Следовательно, участие государства (Российской Федерации) в конституционном правотворческом процессе реализуется посредством деятельности Президента РФ и органов публичной власти, что регламентируется в законах и подзаконных актах. Рассмотрим их подробнее.

Участие государства в конституционном правотворчестве. В положениях Конституции РФ закреплён перечень субъектов, которые от имени государства осуществляют конституционное правотворчество.

Во-первых – это глава государства (Президент РФ). Он реализует свои полномочия в данной сфере посредством права внесения проектов федеральных законов и законов о поправках к Конституции, а также конституционной обязанностью по их подписанию и обнародованию. Кроме того, глава государства осуществляет правотворческие полномочия в форме внесения проектов конституционных актов по вопросам включения в правовую систему РФ положений международных договоров, а также по вопросам изменения статуса публично-правовых образований регионального уровня (субъектов РФ) [6, с. 49].

Во-вторых – это Федеральное Собрание РФ как высший законодательный орган, осуществляющий принятие актов конституционного правотворчества (федеральных конституционных законов, федеральных законов, законов о поправках к конституции, постановлений Совета Федерации и Государственной

Думы), который реализует свои функции в лице депутатов нижней палаты и сенаторов верхней палаты.

В третьих – это высшие органы судебной власти. В настоящее время таковыми являются Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ. В Основном законе закреплено право высших судов на внесение законопроектов по вопросам их ведения. Справедлива позиция Б.А. Збарацкого по поводу того, что наиболее активным участником конституционного правотворчества является Верховный Суд. За период работы нижней палаты российского парламента данный судебный орган произвел внесение 167 законопроектов, содержащих нормы материального и процессуального права. В это же время Конституционный Суд еще не реализовал свое право законодательной инициативы [7, с. 56-57].

В четвертых – это народ государства. Их полномочия в конституционном правотворчестве реализуются посредством участия в референдуме по принятию Основного закона государства или внесения в него поправок. В истории Российского конституционализма было проведено два подобных референдума: 12.12.1993 (по вопросу принятия Конституции РФ) и 01.07.2020 (по вопросу внесения поправок в Конституцию РФ).

В пятых – это Конституционное Собрание. По мнению О.Е. Шишкиной под данным термином следует понимать «представительный орган государственной власти РФ, созываемый для реализации конституционного права граждан на пересмотр положений Основного закона государства или подтверждения неизменности его норм в установленном законом порядке» [8, с. 8].

Участие субъектов государства в конституционном правотворчестве. Полномочия субъектов государства в области конституционного правотворчества заключаются в праве на законодательную инициативу, которое реализуется законодательным (представительным) органом субъекта РФ, а также участием в правотворческой деятельности Совета Федерации в лице представителей соответствующих субъектов государства.

В связи с федеративной природой Российского государства, наименования законодательных (представительных органов) субъектов имеют различия: областная дума, законодательное собрание, собрание депутатов, государственный совет, хурал.

Глава государства в своем очередном Послании федеральному парламенту (2008) сделал акцент на низкое качество законопроектов, которые поступают в федеральный парламент, что (по его мнению) связано с недостаточностью практических навыков и малой осведомленностью регионов в конституционном правотворчестве федерального уровня [9].

Участие муниципальных образований в конституционном правотворчестве. Осуществление конституционного правотворчества публично-правовыми образованиями местного уровня происходит посредством реализации органов публичной власти муниципальных образований права законодательной инициативы в региональном законотворческом процессе и отсутствует в законотворческом процессе федерального уровня. Круг субъектов законодательной инициативы на уровне местного самоуправления определен федеральным законом и расширен законодательным регулированием субъектов Российской Федерации (включение глав местного самоуправления, Советов (ассоциаций) муниципальных образований и других органов в число субъектов законодательного процесса) [10, с. 12]. Например, в Пензенской области субъектами права законодательной

инициативы от муниципальных образований в областном парламенте являются представительные органы муниципальных образований (т.е. собрания представителей муниципальных образований) [11].

Таким образом, участие публично-правовых образований в конституционном правотворческом процессе осуществляется посредством реализации главой государства и органами публичной власти полномочий в указанной сфере. В большинстве случаев это ограничивается правом законодательной инициативы органов публично-правовых образований, а также участием во внесении изменений и дополнений в законодательные акты. Проблемными на сегодняшний день являются вопросы участия народа государства и муниципальных образований в конституционном правотворчестве, которые требуют дальнейших научно-практических исследований и внесения изменений и дополнений в действующее законодательство о конституционном правотворчестве.

Список использованной литературы и источников:

1. Румянцев М.Б. Некоторые особенности конституционного правотворчества // Адвокат. – 2016. – № 7. – С. 38 - 44.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. // СЗ РФ. – 1995. – № 45. – Ст. 4408.
3. Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. - М.: Норма, 2011. – С. 59 (336 с.)
4. Романовская О.В. О юридических лицах публичного права // Гражданин и право. – 2015. – № 5. – С. 29-40.
5. Борисов А.М. Публично-правовые образования в контексте проблем теории субъектов права // Вестник Балтийского федерального университета имени И. Канта. Серия: гуманитарные и общественные науки. – 2019. – № 4. – С. 5–11.
6. Фомичева О.А. Формы реализации законодательной инициативы Президента Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 4. – С. 49–52.
7. Збарацкий Б.А. Участие судов в законотворчестве: критический анализ теории и практики законодательной инициативы // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 15(8) . – С. 55-65.
8. Шишкина О.Е. Конституционное Собрание Российской Федерации как орган учредительной власти: автореф. ... к.ю.н. – Владивосток, 2004. – 25 с.
9. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 05.11.2008 // Российская газета. – 06.11.2008. – № 230.
10. Фомичева О.А. Участие местного самоуправления в законотворческой деятельности парламентов // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2018. № 4. С. 12 - 16.
11. Романовский Г.Б. К вопросу о порядке вступления в силу нормативных актов субъекта Российской Федерации (на примере Пензенской области) // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 4. – С. 11-14.

И.А. Иванников

ПОРЯДОК ОСВОБОЖДЕНИЯ ГЛАВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Аннотация. В статье рассмотрены основания и порядок освобождения от должности глав муниципальных образований по законодательству Российской Федерации. Автором предлагается новое основание освобождения главы муниципального образования от занимаемой должности.

Ключевые слова: местное самоуправление, глава муниципального образования, прекращение полномочий главы муниципального образования.

THE PROCEDURE FOR THE RELEASE OF HEADS OF MUNICIPALITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION: THEORY AND PRACTICE

Abstract. The article examines the grounds and procedure for the release of the heads of municipalities under the legislation of the Russian Federation. The author proposes a new basis for dismissing the head of a municipal formation from his post.

Keywords: local self-government, head of a municipal formation, termination of powers of the head of a municipal formation.

Согласно части 1.1 статьи 131 Конституции Российской Федерации, с изменениями, на 1 июля 2020 года, органы государственной власти России могут участвовать в освобождении от должности главы местного самоуправления [1]. В соответствии со статьей 36 «Глава муниципального образования» Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ в редакции от 20 июля 2020 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно при наличии большого количества причин. В числе оснований перечисляются смерть, отставка по собственному желанию, отрешение от должности в соответствии со статьей 74 Федерального Закона N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2]. Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно также после признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным, безвестно отсутствующим или объявления умершим. Основанием освобождения от должности главы муниципального образования является и вступивший в законную силу обвинительный приговор суда. Понятно, что выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства и прекращение гражданства Российской Федерации не позволит лицу осуществлять эффективно функции главы муниципального образования. Записывать в закон данное основание является не совсем уместным. Гораздо существенной причиной является отзыв главы муниципального образования избирателями, а также в случае упразднения муниципального образования, утраты статуса муниципального образования в связи с объединением с городским округом. В соответствии с законом основанием освобождения от должности главы муниципального образования является увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

Полномочия главы муниципального района, главы муниципального округа, главы городского округа прекращаются досрочно также в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации в случаях.

Полномочия главы муниципального района, муниципального округа, городского округа прекращаются досрочно, если его родственники нарушили запрет иметь счета за границей («О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»).

При досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования, его функции временно исполняет должностное лицо местного самоуправления или депутат представительного органа муниципального образования. В этой связи возникает вопрос: может ли факт возбуждения уголовного дела против заместителей главы муниципального образования являться основанием освобождения от должности главы местного самоуправления?

На практике в России привлечение глав органов местного самоуправления к юридической ответственности недостаточно справедливо. Анализ работы органов местного самоуправления Красноярского края показал, что при привлечении руководителей муниципальных образований и муниципальных учреждений к административной ответственности зачастую учитывать общественную опасность деяний. Контрольные органы часто наказывают органы местного самоуправления за несвоевременное направление муниципальных нормативных правовых актов в регистр, нарушение требований о защите информации и другие не социально – значимые правонарушения [3; с. 39].

По Федерального Закона N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» избрание главы муниципального образования, избираемого представительным органом муниципального образования из своего состава или из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, осуществляется не позднее чем через шесть месяцев со дня такого прекращения полномочий. Однако, если до истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования осталось менее шести месяцев, то избрание главы муниципального образования из состава представительного органа муниципального образования осуществляется на первом заседании вновь избранного представительного органа муниципального образования. Избрание главы муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией – в течение трех месяцев со дня избрания представительного органа муниципального образования в правомочном составе.

Если полномочия главы муниципального образования прекращены досрочно на основании правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, то глава муниципального образования может обжаловать этот акт в суде. Если глава муниципального образования обжаловал этот акт в суде, то представительный орган муниципального образования не вправе принимать решение об избрании главы муниципального образования, избираемого представительным органом муниципального образования из своего состава или из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Этот запрет длится до тех пор, пока не вступит в силу решение суда в законную силу. Согласно части 17 статьи 74.1. Федерального Закона N 131-ФЗ в редакции от 20.07.2020 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 28 августа 2020 года, глава муниципального образования может в течение 10 дней обратиться в суд со дня официального опубликования такого решения. В свою очередь суд обязан рассмотреть такое заявление и принять решение не позднее чем через 10 дней. Однако в законах ничего не сказано об освобождении от своих обязанностей заместителей главы муниципального образования. Здесь практика многообразна. Некоторых замов освобождают на основании заявлений по собственному желанию. В апреле-октябре 2018 года

Следственный комитет России по Краснодарскому краю возбудил уголовные дела в отношении заместителей главы города Сочи. Их обвиняли в основном в нарушении порядка выдачи разрешений на строительство по части 1 статьи 286 УК РФ «Превышение должностных полномочий»[4]. Однако основания освобождения заместителей от должности были самые разные. Кто-то писал заявление об освобождении от должности заместителя по собственному желанию. В сентябре 2019 года глава муниципального образования города Сочи прекратил свои полномочия в связи с истечением срока полномочий 8 сентября 2019 года. Нового главу города отбирала конкурсная комиссия. С течение месяца принимались заявления на должность главы города от лиц, имевших стаж руководящей работы в органах муниципальной или государственной власти. Отобранные конкурсной комиссией кандидатуры 18 претендентов были представлены депутатам городского собрания города Сочи, которые избрали нового главу города.

В связи с такими фактами возникает необходимость в изменении законодательства.

Было бы правильным часть 6 статьи 36 дополнить пунктом 6.2, в котором прописать, что в случае привлечения к уголовной ответственности трех и более заместителей главы муниципального образования, глава муниципального образования отстраняется от занимаемой должности досрочно.

Если главу города не избирают всенародно, то вполне нормально, если его освобождают от должности и привлекают к юридической ответственности по упрощенной процедуре, в том числе и за преступления его подчиненных.

Список использованной литературы и источников:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 20.07.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.08.2020)// http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения 17 сентября 2020).
3. Доклад о состоянии местного самоуправления и развития муниципальных образований в Новосибирской области.- Новосибирск. 2019.
4. Иванов А. Вице-мэр как приговор. Чем закончились уголовные дела в отношении бывших заместителей мэра Сочи// Ё-Кубань-Online от 16.06.2020// <https://www.kommersant.ru/doc/4379610> (дата обращения 18 сентября 2020 года)

А.А. Иванов

ПРАВОТВОРЧЕСТВО В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ: ПРОБЛЕМА ЭФФЕКТИВНОСТИ

Аннотация. В представленной статье рассмотрены проблемы повышения эффективности правотворческой деятельности в сфере формирования отечественного природоохранного законодательства. Автор проанализированы изменения в Конституции Российской Федерации, обусловленные желанием законодателя упрочнить экологическую составляющую национальной безопасности. Выявлена и обоснована необходимость изменения ряда норм федеральных законов, обеспечивающих охрану окружающей среды в Российской Федерации

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, правотворчество, окружающая среда, эффективность

A.A. Ivanov

LAW-MAKING IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION: THE PROBLEM OF EFFICIENCY

Abstract. The article deals with the problems of improving the effectiveness of law-making activities in the field of formation of national environmental legislation. The author analyzes the changes in the Constitution of the Russian Federation caused by the legislator's desire to strengthen the environmental component of national security. The necessity of changing a number of norms of Federal laws that ensure environmental protection in the Russian Federation is identified and justified

Keywords: Constitution of the Russian Federation, law-making, environment, efficiency

Проблема охраны природы относится к числу глобальных проблем, от успешного решения которых самым непосредственным образом зависит существование современной цивилизации. Порожденная развитием технического прогресса, данная проблема также и решаться должна посредством изменения принятых ранее способов хозяйствования, внедрения технологий и материалов, которые в наименьшей степени будут оказывать деструктивное воздействие на окружающую природную среду.

Острота и отсутствие однозначно эффективных подходов к решению проблем охраны природы самым непосредственным образом отражаются в выстраивании соответствующей отрасли отечественного законодательства. Нормы природоохранного характера в настоящее время содержатся во множестве нормативно-правовых актов разного уровня; природоохранное законодательство не является кодифицированным и (на наш взгляд) не может быть охарактеризовано в качестве систематизированного.

Большое внимание было уделено законодателем проблеме охраны природы при формулировании текста Конституции Российской Федерации. Тем или иным образом, проблема охраны природы упоминается в девяти статьях Основного закона:

- статье 9 - «природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории»;

- статье 36 – «владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде»;

- статье 41 – «в Российской Федерации ... принимаются меры по ... экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию»;

- статье 42 – «каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением»;

- статье 58 – «каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам»;

- статье 71 – «в ведении Российской Федерации находятся: ...федеральные программы в области ... экологического ... развития Российской Федерации»;

- статье 72 – «в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: ...природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории»;

- статье 74 – «ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для ... охраны природы»;

- статье 114 – «Правительство Российской Федерации: ...обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области ... экологии».

Проблема охраны природы часто озвучивается на уровне различных институтов гражданского общества, приоритетное развитие в Российской Федерации получают технологии, в наименьшей степени вредящие окружающей природной среде (наилучшие доступные технологии).

Реально складывающаяся ситуация однако показывает, что, будучи осознанной на уровне государственной власти и научного сообщества, проблема обеспечения экологической безопасности часто бывает недооценена на местном уровне: как правило, обыватель начинает принимать активное участие в решении данной проблемы в ситуации, когда непосредственным образом затрагиваются его личные интересы (снижается качество атмосферного воздуха, создается свалка бытовых отходов в непосредственной близости от жилья и т.д.). В ситуации, когда вред, наносимый окружающей природной среде носит менее явный характер, активного противодействия общества он обычно не встречает.

Можно выделить две важнейшие проблемы объективного и субъективного плана в сфере природоохраны, на разрешение которых законодательство может повлиять лишь опосредовано.

Первой – объективной - проблемой является часто возникающее на практике противоречие между направленностью общества на технический прогресс и достижение экономической прибыли, что является фундаментом современной цивилизации и необходимостью сохранять окружающую природную среду. Решение данной проблемы выходит за рамки собственно юридического регулирования и предполагает изменение всей направленности общественной жизни. К решению данной проблемы общество могут приблизить требования использовать наилучшие доступные технологии, как это уже делается в сфере утилизации отходов; для внедрения подобных технологий целесообразно предусмотреть экономические механизмы стимулирования. Необходимо также повысить размер платы за загрязнение окружающей природной среды, поскольку в настоящее время сумма штрафов за подобное загрязнение настолько незначительна для предприятия, что не побуждает его развивать соответствующие технологии в сфере природоохраны. Проблемой является также большая латентность деяний, вредящих окружающей природной среде, что требует развития механизма соответствующих экологических экспертиз, общественного и государственного контроля и экологического мониторинга.

Второй (субъективной) проблемой является отсутствие у общества осознания опасности экологических правонарушений, непониманием большинством его представителей связи данных правонарушений с ухудшением состояния

окружающей природной среды. Очень многие объекты природы в общественном сознании вообще не рассматриваются в качестве подлежащих защите и охране. Возможно, что именно этим, в числе прочего, было вызвано отклонение таких например законопроектов природоохранной направленности, как «О растительном мире» и «Об экологической культуре», которые вносились в российский парламент ранее. Вероятно, кроме низкого качества и противоречий, содержащихся в указанных законопроектах, на решение законодателя в какой-то степени могло повлиять и отсутствия у большинства депутатов осознания важности в регулировании подобных отношений.

Считаем, что в условиях отсутствия у законодателя специальных знаний в сфере обеспечения природоохраны и рационального природопользования, необходимо расширять степень вовлеченности в этот процесс представителей научного сообщества (в частности, специализированные научные институты Российской академии наук и другие). Необходимо создать механизмы вовлечения в этот процесс соответствующих общественных организаций (например, Русского географического общества). В настоящее время научное сообщество лишь в достаточной степени опосредовано влияет на процесс природоохраны, участвуя, например, в формировании Красных книг и решая, таким образом, какие виды животных и растений будут пользоваться особой защитой.

Возможности для использования специальных знаний профессионалов в области природоохраны мы видим в развитии института экологических экспертиз, что позволило бы как наметить направления дальнейшего развития законодательства, так и своевременно фиксировать совершаемые правонарушения, намечать безопасные направления развития создаваемой техносферы.

В Российской Федерации в настоящее время отсутствует большое количество норм природоохранной направленности, доказавших свою эффективность в некоторых иностранных государствах. В числе подобных пробелов можно указать на отсутствие регулирования в сфере обеспечения общественного экологического контроля, экологического страхования, аудита и экологической сертификации, соответствующего образования и культуры, оценки влияния синергетического эффекта хозяйственной деятельности на окружающую природную среду, законодательства о защите ландшафтов, защите мест критического обитания организмов-эндемиков и многих других.

В отсутствии соответствующих актов федерального уровня целесообразным является принятие подобных законов на уровне субъекта Федерации. Считаем, что в данном случае в субъекте РФ должен быть принят общий базовый акт об охране природы на территории этого субъекта, а также закон об административной ответственности, в котором субъект Федерации может самостоятельно определить перечень экологических правонарушений с учетом местных особенностей конкретного региона. Обеспечив условие действия региональных природоохранных норм (общий закон) и возможность введения санкций за их нарушение (закон об административной ответственности), субъект получит возможность «наполнять» региональное природоохранное законодательство конкретным нормативным содержанием, принимая те или иные законы из приведенного выше перечня. Необходимо продумать организационные меры сотрудничества субъектов в плане экологического законотворчества, поскольку зачастую отдельные природные объекты находятся на территории двух и более субъектов Федерации и нуждаются в защите на всем своем протяжении.

Специальные экологические законы в данном случае могли бы базироваться, с одной стороны, на общих положениях Экологического кодекса субъекта РФ (такой закон разработан, например, в республике Татарстан), а с другой стороны, их выполнение могло бы обеспечиваться санкциями, предусмотренными в законе об административных правонарушениях соответствующего субъекта РФ.

Экологическая (эколого-правовая) культура личности в данном случае рассматривается нами как часть общей правовой культуры индивида [1], в связи с чем в условиях, когда ее формирование в обществе не осуществляется, не достигается цель и формирования правовой культуры в целом.

Можно отметить, что окружающая среда и отдельные объекты природы полностью исключены из перечня культурных ценностей, что, на наш взгляд, самым негативным образом отражается на выстраивании соответствующей культурной политики государством, выделении финансовых средств на воспитательную, просветительную и образовательную деятельность, на выбор основных и дополнительных предметов, какие преподаются в учебных заведениях.

В отсутствие же экологического кодекса или специального закона, регулирующего вопросы экологической культуры или экологического просвещения, в настоящее время в России приняты нормативные акты общего характера, в том числе законодательного уровня, в части своих норм прямо касающиеся вопросов формирования экологической культуры граждан, причем касаются они, в основном, сферы природоохранного, а не образовательного законодательства.

В частности, основополагающий в данной сфере Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» содержит главу XIII «Основы формирования экологической культуры», состоящую из трех действующих в настоящее время статей.

Нормативные акты, непосредственно касающиеся вопросов экологической культуры и экологического просвещения в отсутствие федерального закона принимаются на уровне субъектов федерации, что мы не считаем в должной степени оправданным.

Проведенное нами исследование региональных законодательств об экологической культуре показало, что к настоящему времени подобные законы приняты или продолжают приниматься в большом количестве субъектов Российской Федерации.

Изучение данных законов позволяет отметить ряд интересных моментов – их общая структура имеет много общего между собой и почти тождественна, что позволяет предположить, что при написании авторы пользовались уже имеющимся нормативным материалом, наработанным в других субъектах Федерации. Некоторую преемственность (в содержании значительной части их норм) можно обнаружить также между данными законами и проектом непринятого в итоге Федерального закона «Об экологической культуре».

Вместе с тем, отсутствие единого федерального акта в указанной сфере вызывает значительные разночтения в тексте данных региональных законов, при котором даже определяющему для них понятию экологической культуры даются определения, очень сильно отличающиеся в разных субъектах федерации. Потенциально подобные разногласия могут привести к несогласованности действий субъектов при реализации межрегиональных программ развития экологической культуры граждан, а также при выполнении федеральных целевых программ экологического воспитания и образования (поскольку понятие

экологической культуры отсутствует на федеральном уровне, субъекты федерации будут пользоваться каждый тем определением, которое содержится в законодательном акте, действующим в границах данного субъекта – таким образом, потенциально задача укрепления экологической культуры, поставленная регионам федеральной властью будет решаться различным образом в каждом субъекте федерации, что может привести к непредсказуемым последствиям.

Список использованной литературы и источников:

1. Болдырев С.Н. Правовая культура общества и культура юридической техники // Философия права. 2011. № 1 (44). С. 36-40.

А.А. Казаков

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, МЕДИА И ОБЩЕСТВА В УСЛОВИЯХ ДЕВАЛЬВАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

Аннотация. В статье обосновывается значение медийной грамотности в контексте обесценивания информации о политике. Показана важность медиаобразования для политического развития социума. Названы основные субъекты, которые потенциально могут быть заинтересованы в повышении уровня медиаграмотности общества.

Ключевые слова: медиаграмотность, медиаобразование, политическая культура, обесценивание информации, массмедиа.

А.А. Kazakov

THE GOVERNMENT, MEDIA, AND SOCIETY INTERACTION IN THE CONTEXT OF DEVALUATION OF POLITICAL INFORMATION

Abstract. The role of media literacy in the face of devaluation of politics related information is substantiated in this article. Importance of media education for the political development of society is shown. Key subjects potentially interested in developing media literacy level of society are listed.

Keywords: media literacy, media education, political culture, devaluation of information, mass media.

В прикладном смысле важность изучения потенциала взаимодействия государственных институтов, медиаиндустрии и граждан в условиях снижения ценности информации о политике представляется достаточно очевидной: роль средств массовой информации и коммуникации в формировании политического сознания граждан сегодня настолько велика, что в некоторой степени люди являются заложниками того, как медиа преподнесут то, что происходит в мире политики [1, 2, 3]. К тому же, далеко не всегда качество транслируемого журналистами контента в полной мере соответствует предъявляемым стандартам [4, 5, 6, 7]. Отсюда – необходимость в распространении принципов медийной грамотности среди населения. При этом сразу хотелось бы уточнить, что под медийной грамотностью в данном случае мы понимаем способность человека находить интересующую его информацию в массмедиа, критически ее осмысливать, проверять достоверность и – при наличии соответствующей необходимости – самому создавать элементарные медиасообщения.

В теоретическом же плане данное исследование актуально тем, что в России связанные с медиаграмотностью вопросы чаще всего анализируются с точки зрения педагогики [8, 9], лингвистики [10, 11], журналистики и медиапотребления [12, 13]. Попыток выявить политическую функциональность данного феномена, можно сказать, еще не предпринималось.

На наш взгляд, главным препятствием на пути внедрения принципов медийной грамотности в массовое общественное сознание является кардинальным образом изменившийся способ восприятия людьми общественно-политической информации. Информация стала не просто неотъемлемой частью повседневной жизни, но в чем-то даже приобрела черты банальности и профанности: ее стало слишком много, а значит, в соответствии с законом предельной полезности, она естественным образом девальвировалась, снизилась степень доверия к ней. Общество в определенной степени перестало воспринимать информацию как ценность. Между тем, среди основной массы политических субъектов преобладает прежнее отношение к информации как сакральной ценности, что, в свою очередь, определяет характер и содержание используемых ими методов работы с ней: эти методы уже далеко не всегда соответствуют новым условиям и требованиям, предпочтениям и привычным практикам медиапотребления аудитории. Как результат, под угрозу ставится способность политиков выстраивать грамотную коммуникацию с электоратом и, соответственно, легитимировать ключевые политические институты.

Изменение культурного статуса и атрибутики массовой информации приводит к тому, что иначе начинают восприниматься проблемы медийной грамотности. Для всестороннего ее осмысления необходимо, во-первых, учитывать изменившиеся реалии в данной сфере (структурные сдвиги в политической культуре и в особенности в той ее части, что имеет отношение к запросу на информацию); и, во-вторых, выявить изменившуюся логику и риски функционирования информационного рынка. В таком случае можно рассчитывать на более четкое концептуальное понимание сложности и потенциальной опасности происходящих процессов в информационной сфере и, как следствие, на обоснование стратегии повышения информационной грамотности, объективно необходимой как обществу, так и государству.

На основе проведенного исследования нами была выявлена закономерность, состоящая в том, что в современных процессах продуцирования, распространения и потребления информации рыночные тенденции проявляются специфическим образом. Особенно в той части информационной сферы, которая связана с политическими процессами. Этот рынок функционирует по своим собственным законам, которые в настоящий момент начинают существенно отличаться от традиционных паттернов переработки информации человеческим мозгом и отношения к медийным процессам со стороны власти. Тем самым возникает конфликт интересов между производителями информации (руководствуются рыночными условиями), ее потребителями (исходят из личных интересов) и властью, которая прежде выступала в роли главного бенефициара существовавшей модели функционирования массовой информации.

Общепризнанно, что важнейшей предпосылкой реализации принимаемых политических и управленческих решений является их информационное сопровождение со стороны соответствующих государственных и общественных структур посредством медийных каналов. Однако в условиях прогрессирующей

девальвации информации в глазах большинства ее потребителей, возникает опасная ситуация, чреватая негативными последствиями как для государства, так и для общества в целом. Суть ее заключается в том, что снижается легитимность не только конкретных политических решений (нередко не популярных самих по себе), но и политической системы в целом, ее конкретных институтов, механизмов и процедур. Общество также становится заложником возможных манипуляционных процессов, опасность которых возрастает в геометрической прогрессии с увеличением технологических возможностей и в связи с ростом числа субъектов такого манипулирования.

В этих условиях важнейшее значение приобретает необходимость повышения медийной грамотности и технологических возможностей противостояния недостоверной информации в политической сфере. Объективно в этом заинтересованы как общество и государство, так и социально ответственные СМИ, ориентированные не только на получение прибыли, но и на выстраивание конструктивного информационного взаимодействия с обществом.

Список использованной литературы и источников:

1. Комкова Г.Н., Куликова С.А. Вопросы законодательного регулирования эффективности информационного обеспечения общественного контроля // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19. № 3. С. 294-301.
2. Самкова М.А. Степень воздействия дезинформирующего медиатекста // Политическая лингвистика. 2017. № 5. С. 136-142.
3. Казаков А.А. Теория установления повестки дня vs. фрейминг: к вопросу о соотношении подходов // Полития. 2015. №1. С. 103-113.
4. Грачев Г.В., Мельник И.К. Манипуляция личностью: организация, способы и технологии информационно-психологического воздействия. М.: Изд-во Института философии РАН, 2007
5. Дзялошинский И.М. Манипулятивные технологии СМИ. М., 2006.
6. Михалева О.Л. Политический дискурс: специфика манипулятивного воздействия. М.: Книжный дом «ЛИБРО-КОМ», 2009.
7. Казаков А.А. Манипулятивный потенциал поляризованного политического медиатекста: вариант измерения // Вестник Московского университета. Серия 10: Журналистика. 2018. №6. С. 75-93.
8. Федоров А.В., Левицкая А.А. Синтез медиаграмотности и медиакритики в современном мире: результаты международного экспертного опроса // Медиаобразование. 2015. №3. С. 9-31.
9. Федоров А.В., Челышева И.В. Медиаобразование в России: краткая история развития. Таганрог: Познание, 2002. 266 с.
10. Добросклонская Т.Г. Методы анализа видео-вербальных текстов // Медиалингвистика. 2016. № 2 (12). С. 13-25.
11. Мухортов Д.С., Краснова А.В. Дискурсивные маркеры манипуляции как реализация субъективно-оценочного акта говорящего // Политическая лингвистика. 2016. № 6(60). С. 120-125.
12. Вырковский А.В., Любимцева М.А. Восприятие аудиторией различных видов текста в российских деловых интернет-СМИ // Вестник Московского университета. Серия 10: Журналистика. 2015. №2. С. 143-167.
13. Черевко Т.С., Дунас Д.В., Толоконникова А.В. Новости в условиях интернетизации: анализ новостного потребления студентов // Вестник Московского университета. Серия 10: Журналистика. 2018. №1. С. 3-25.

КОЛИЧЕСТВО ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ДЕПУТАТОВ КАК ВЫЗОВ ДЛЯ РЕГИОНАЛЬНОГО PR-СПЕЦИАЛИСТА

Аннотация. В представленной статье рассмотрены проблемы негативной стереотипизации сущности депутатской работы. С применением собственной методики выявлены органы законодательной власти субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа, наиболее подверженные информационным рискам в связи с опубликованием сведений о доходах депутатов. Предложены пути решения выявленных проблем.

Ключевые слова: PR, связи с общественностью, законодательная власть, депутаты, сведения о доходах, публикации.

А.А. Kazka

NUMBER OF PROFESSIONAL DEPUTIES AS A CHALLENGE FOR A REGIONAL PR SPECIALIST

Abstract. The article deals with the problems of negative stereotyping of deputy work. Applying our own methodology, we have identified the bodies of legislative power of the Russian Federation's constituent entities of the Volga Federal district, which are most affected by information risks due to the publication of deputies' income records. The ways of stated problems solving are suggested in the article.

Keywords: PR, public relations, legislative power, deputies, income records, publications.

Эдвард Бернейс – основоположник системы связей с общественностью (PR), – в своих ранних трудах называл PR новой пропагандой. Бернейс понимал пропаганду как активную и всестороннюю работу с общественностью, потому что «при нынешней социальной организации для любого начинания требуется одобрение общественности» [1, с. 7].

Очевидно, что в работе любого специалиста по связям с общественностью дополнительные препоны создают сформировавшиеся стереотипы. Это требует углубленного анализа исходной ситуации и определенного плана действий при возникновении репутационных рисков.

Под социальным стереотипом психология понимает упрощенную и ригидную систему широко разделяемых представлений об опознаваемых группах людей, в которых каждый человек рассматривается как носитель одних и тех же наборов ведущих характеристик, приписываемых любому члену данной группы безотносительно его реальных качеств [2].

Человек, попавший под влияние стереотипа, зачастую не располагает полной информацией об объекте, склонен доверять недостоверной информации, не проверяя ее, и транслировать свое предубеждение. При этом отмечается, что с повышением уровня образования и общей культуры стремление человека верить стереотипам и передавать их значительно сокращается.

Таким образом, просвещая людей, можно снизить их склонность к негативной стереотипизации по отношению к отдельным группам. Понимание важности этого процесса должно оставаться ориентиром в работе специалиста по связям с общественностью.

О важнейшей роли просвещения в PR-деятельности упоминал и Эдвард Бернейс. «Создание согласия зачастую дополняет просветительский процесс. Всегда будут оставаться провалы, «белые пятна» и слабые места; поэтому конструирование согласия будет по-прежнему необходимо. Конструирование согласия будет также всегда востребовано в качестве дополнения – или партнера – просвещения» [1, с. 219].

Действительно, несмотря на развитие информационных технологий и проведение политики информационной открытости, в наши дни таким «белым пятном» остается убежденность людей в «корыстной заинтересованности» депутатов.

Многочисленные реакции в социальных сетях это подтверждают. Отдельные граждане убеждены, что все депутаты любого уровня «работают за бюджетную зарплату», то есть осуществляют свои полномочия на профессиональной постоянной основе.

Очевидно, что PR-специалистам необходимо рассеивать ошибочную убежденность граждан, действуя профессионально и деликатно.

В связи с этим необходимо отметить, что депутаты, которые осуществляют свои полномочия на профессиональной постоянной основе, есть в каждом органе законодательной власти субъектов Приволжского федерального округа. Нормативные правовые акты, принятые на уровне регионов, устанавливают предельное число таких депутатов. К ним, как правило, относятся председатель парламента и его заместители, а также руководители профильных комитетов (комиссий).

Наибольший процент соотношения между общим количеством депутатов и количеством профессиональных депутатов выявлен у Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан, Законодательного Собрания Пермского края.

Для наглядности информация по региональным парламентам ПФО представлена в таблице 1.

Таблица 1 – Соотношение профессиональных депутатов и депутатов, работающих на неосвобожденной основе, в органах законодательной власти субъектов Приволжского федерального округа [3 – 19]

Название органа законодательной власти	Общее количество депутатов	Предельное количество депутатов на постоянной профессиональной основе	Процент соотношения
Государственное Собрание — Курултай Республики Башкортостан	110	23	25,3%
Законодательное Собрание Кировской области	54	8	4,32%
Государственное Собрание Республики Марий Эл	52	6	3,12%

Государственное Собрание Республики Мордовия	48	9	4,32%
Законодательное Собрание Нижегородской области	50	19	9,5%
Законодательное собрание Оренбургской области	47	19	8,93%
Законодательное Собрание Пензенской области	36	11	3,96%
Законодательное Собрание Пермского края	60	24	14,4%
Самарская губернская Дума	50	16	8%
Саратовская областная Дума	45	12	5,4%
Государственный Совет Республики Татарстан	100	22	22%
Государственный Совет Удмуртской Республики	60	15	9%
Законодательное собрание Ульяновской области	36	10	3,6%
Государственный Совет Чувашской Республики	44	9	3,96%

В этом отношении стоит отметить открытость регионального парламента Татарстана: на официальном сайте органа власти создан специальный раздел «Депутаты, работающие на профессиональной постоянной основе», где представлена развернутая информация обо всех профессиональных депутатах и занимаемых ими должностях [20].

Риски, связанные с количеством профессиональных депутатов, значительно возрастают в период публикации сведений о доходах. У людей, далеких от общественно-политической жизни и получающих доступ к данным сведениям, может сложиться впечатление, что депутаты с высоким уровнем личного дохода получают свой доход исключительно из бюджетной системы.

Чтобы этого не допустить, периоду размещения сведений о доходах за предыдущий год должна предшествовать информационно-разъяснительная кампания. Оценив представленное в таблице 1 процентное соотношение, PR-специалист регионального парламента может сделать вывод о длительности и

масштабности такой кампании, что позволит нивелировать негативный информационный фон.

Примером работы, проведенной по итогам ознакомления с составленной таблицей, может стать план информационной кампании, которая будет предшествовать публикации сведений о доходах депутатов. Это могут опросы на официальных сайтах парламентов и в социальных сетях, серия интервью, публикации тематической инфографики и другие решения на представленные ниже темы. Размещение информационных материалов должно быть разнесено во времени.

1. Сколько депутатов работает в парламенте региона? (за месяц до опубликования сведений о доходах).

2. Задача депутата – представлять народ, принимая законы от имени народа и для людей (за три недели до опубликования сведений о доходах).

3. Все ли депутаты получают зарплату? (информация о количестве депутатов, которые работают на профессиональной основе – за неделю до опубликования сведений о доходах).

4. Размещение пресс-релиза «Опубликованы сведения о доходах депутатов за предыдущий год» с повторением основных тезисов о профессиональных депутатах и депутатах, которые работают на общественных началах (в день опубликования сведений о доходах).

Таким образом, продуманная и взвешенная PR-стратегия, основанная на представленных обобщенных данных, поможет победить негативный стереотип о сущности депутатской работы.

Список использованной литературы и источников:

1. Бернейс Э. Связи с общественностью. М., 2019. 464с.
2. Психологический словарь. Статья «Стереотип социальный». URL: <http://psychology.net.ru/dictionaries/psy.html?word=945> (дата обращения: 26.04.2020).
3. О Законодательном Собрании Кировской области. Закон области от 31.12.2002 № 127-ЗО (ред. от 10.05.2018) // Справочная правовая система КонсультантПлюс [Сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW240&n=9740#006509298362116134> (дата обращения: 27.03.2020).
4. О статусе депутата Законодательного Собрания Кировской области. Закон области от 14.02.2001 № 248-ЗО (ред. от 10.05.2018) // Справочная правовая система КонсультантПлюс [Сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW240;n=7084#0007700105558375747> (дата обращения: 29.02.2020).
5. О статусе депутата Государственного Совета Республики Татарстан. Закон Республики Татарстан от 18.03.2004 № 15-ЗРТ (в ред. от 14.12.2017) // Справочная правовая система КонсультантПлюс [Сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW363;n=17334#07444892940134138> (дата обращения: 21.04.2020).
6. О статусе депутата Государственного Собрания – Курултая – Республики Башкортостан. Закон Республики Башкортостан от 14.03.2003 № 479-з (ред. 03.12.2019) // Справочная правовая система КонсультантПлюс [Сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW140&n=19099#08284681191666503> (дата обращения: 21.04.2020).
7. О статусе депутата Государственного Собрания Республики Мордовия. Закон Республики Мордовия от 29.09.2017 № 70-3 (ред. от 10.06.2019) // Справочная правовая система КонсультантПлюс [Сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW314;n=77697#0919806931613257> (дата обращения: 19.04.2020).

8. О статусе депутата Государственного Собрания Республики Марий Эл. Закон Республики Марий Эл от 15.02.1994 № 43-III (ред. от 26.12.2017) // Справочная правовая система КонсультантПлюс [Сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW206;n=3014#06702709512784543> (дата обращения: 18.04.2020).
9. О статусе депутата Государственного Совета Удмуртской Республики. Закон Удмуртской Республики от 29.02.2008 № 1-РЗ (ред. от 27.12.2019) // Справочная правовая система КонсультантПлюс [Сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW053&n=25369#02921915357323167> (дата обращения: 19.04.2020).
10. О статусе депутата Государственного Совета Чувашской Республики. Закон Чувашской Республики от 27.03.2012 № 19 (ред. от 30.07.2013) // Справочная правовая система КонсультантПлюс [Сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW098;n=49287#0179908779886215> (дата обращения: 21.04.2020).
11. О статусе депутата Законодательного Собрания Нижегородской области. Закон Нижегородской области от 12.10.2011 № 150-3 (ред. от 02.10.2019) // Справочная правовая система КонсультантПлюс [Сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW187&n=55495#03877315645314161> (дата обращения: 23.04.2020).
12. О статусе депутата Законодательного Собрания Оренбургской области. Закон Оренбургской области от 08.06.1998 № 47/6-ОЗ (ред. от 25.04.2019) // Справочная правовая система КонсультантПлюс [Сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW390&n=1824#07837415983200006> (дата обращения: 13.04.2020).
13. О статусе депутата Законодательного Собрания Пензенской области. Закон Пензенской области от 28.06.2005 № 829-ЗПО (ред. от 27.03.2020) // Справочная правовая система КонсультантПлюс [Сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?base=RLAW021&dst=&n=14787&req=doc#08581943553212347> (дата обращения: 28.03.2020).
14. О статусе депутата Законодательного Собрания Пермского края. Закон Пермского края от 06.03.2007 № 9-ПК (ред. от 31.01.2019) // Справочная правовая система КонсультантПлюс [Сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW368&n=27781#040186375510886985> (дата обращения: 18.03.2020).
15. О статусе депутата Самарской Губернской Думы. Закон Самарской области от 07.02.2003 № 4-ГД (ред. от 08.07.2019) // Справочная правовая система КонсультантПлюс [Сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW256&n=5265#016681753638122165> (дата обращения: 18.04.2020).
16. О статусе депутата Саратовской областной Думы. Закон Саратовской области от 03.03.2004 № 10-ЗСО (ред. от 26.03.2020) // Справочная правовая система КонсультантПлюс [Сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW358&n=11940#007583973622824902> (дата обращения: 19.04.2020).
17. О статусе депутата Законодательного Собрания Ульяновской области. Закон Ульяновской области от 07.10.2002 № 045-ЗО (ред. от 25.09.2019) // Справочная правовая система КонсультантПлюс [Сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW076&n=4000#05582628799556116> (дата обращения: 27.03.2020).
18. Постановление Законодательного Собрания Кировской области от 25.11.2008 № 30/292 (ред. от 19.12.2019) «О Регламенте Законодательного Собрания Кировской области» // Официальный сайт Законодательного Собрания Кировской области [Сайт]. URL: <http://www.zsko.ru/general/reference/laws/reglament.php> (дата обращения: 30.04.2020).
19. Постановление Законодательного Собрания Кировской области от 06.10.2016 № 2/16 (ред. от 19.07.2018) «Об утверждении перечня комитетов и комиссий Законодательного Собрания

Кировской области, председатели которых могут осуществлять деятельность на профессиональной постоянной основе» // Справочная правовая система КонсультантПлюс [Сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&ts=567472946005408929631082482&cacheid=8F28EEFAAFB0C95033E373771AB2AD3D&mode=splus&base=RLAW240&n=156096&rnd=E5F5A466029F1A79C59B528B1DB69992#0541535718573637> (дата обращения 29.04.2020).

20. Официальный сайт Государственного Совета Республики Татарстан [Сайт]. URL: <https://gossov.tatarstan.ru/> (дата обращения: 17.03.2020).

Р.М. Каримова, Р.Р. Яппарова

ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕПОДАВАНИЯ БАШКИРСКОГО ЯЗЫКА В ШКОЛАХ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

Аннотация. В представленной статье рассмотрены проблемы законодательного регулирования преподавания башкирского языка как второго государственного в Республике Башкортостан. Авторами проанализирован выбор формы преподавания башкирского языка в школе в зависимости от этнической принадлежности и лингвистической ориентации населения.

Ключевые слова: башкирский язык, государственный язык, языковой вопрос, языковые конфликты

R.M. Karimova, R.R. Yapparova

ISSUES OF LEGISLATIVE REGULATION OF THE TEACHING OF THE BASHKIR LANGUAGE IN SCHOOLS OF THE REPUBLIC OF BASHKORTOSTAN

Annotation. The presented article examines the problems of legislative regulation of teaching the Bashkir language as the second state language in the Republic of Bashkortostan. The authors analyzed the choice of the form of teaching the Bashkir language at school, depending on the ethnicity and linguistic orientation of the population.

Key words: Bashkir language, state language, language issue, language conflicts

Эмпирическую базу исследования составил социологический опрос, проведенный ГАУ Центр гуманитарных исследований Министерства культуры Республики Башкортостан методом стандартизированного интервью в ноябре-декабре 2019 г. в городах и районах Республики Башкортостан. Объем выборочной совокупности составил 1505 человек. Анкета включала тематические блоки, призванные раскрыть языковое поведение и языковую ориентацию жителей республики.

Проблема трансляции молодым поколениям этнокультурной самобытности этноса, традиций и языка актуальна во всем мире. При этом есть необходимость гармоничного сочетания приобщения к уникальным культурным ценностям с задачей солидаризации населения в интересах единого государства. Важнейшим инструментом конструирования идентичности личности является школьное образование.

В Башкирии в советское время не было специальной языковой политики. С 1989 года в республике ведется специальная работа по возрождению

национального языка. Введено обучение в школе на родном языке [1]. В феврале 1999 г. был принят Закон «О языках народов Республики Башкортостан», где башкирскому языку придан статус государственного языка наряду с русским. С 2006 г. башкирский язык начал преподаваться в школах республики как обязательный (татарский в Татарстане – с 1991 г.).

В последние российском образовании идет поиск оптимального сочетания изучения русского языка при сохранении и поддержке языкового разнообразия жителей России [2; С. 73-82]. Возникшее в стране общественное напряжение, связанное с ограничениями языкового и этнокультурного образования, довольно существенно.

Большой резонанс в национальных республиках вызвали слова Президента РФ В. В. Путина, сказанные в июле 2017 г. на заседании Совета по межнациональным отношениям в г. Йошкар-Ола, о том, что недопустимо заставлять кого-либо учить неродной язык: «Языки народов России – это тоже неотъемлемая часть самобытной культуры народов России. Изучать эти языки – гарантированное Конституцией право, право добровольное. Заставлять человека учить язык, который для него родным не является, так же недопустимо, как и снижать уровень и время преподавания русского» [3].

В национальных республиках Российской Федерации актуализировались языковые конфликты. Возникли антагонистические группы сторонников и противников обязательности изучения государственного нерусского языка, с одной стороны, и апологетов добровольного изучения – с другой. Языковые противоречия привели к активизации в республиках активистов и националистов. В активистской среде ситуация воспринималась, одной стороной, как попытки лишить суверенитета и ассимилировать титульный этнос, другой – как восстановление единого государства и борьба с этнократией [4; С. 98–120].

В эти процессы была вовлечена подавляющая часть населения республики, поскольку в результате приведения учебных планов к федеральной норме все родители или официальные представители школьников должны были написать заявления о том, согласны ли они на изучение детьми государственных языков. Кроме того, они должны были определить, какой язык дети будут изучать в качестве родного, изучение которого по ФГОС обязательно, если школа выбирает соответствующий план обучения.

Противники обязательного преподавания башкирского как государственного инициировали проверку школ республиканской прокуратурой еще в мае 2017 г., т. е. до выступления В. В. Путина, в результате на имя главы республики было вынесено представление по фактам несоответствия обязательного преподавания башкирского как государственного федеральному законодательству. Постановление было принято к исполнению, и еще летом 2017 г. вопросы изучения башкирского как государственного были переведены на уровень школ с участием родителей в решении в соответствии с законодательством.

По ряду причин более сложной ситуация оказалась в соседнем Татарстане. Башкирский язык преподавался в Башкортостане в меньшем объеме, чем татарский в Татарстан (1–2 часа в неделю) и без итогового экзамена. В Республике Башкортостан возможность выбора русского как родного (неофициально) была и до событий 2017 г., в отличие от Татарстана.

Кроме того, расклад сил в Башкортостане был иным: доля титульного этноса составляет менее трети населения, в отличие от Татарстана, где татар около 60%. В

сложившейся этнодемографической ситуации попыток языкового паритета в образовании или сильного давления со стороны этнических элит ожидать не приходилось. С другой стороны, конфликт в Республике Башкортостан развивался спокойнее потому, что власти стремились решить проблему еще в 2011 г. Реагируя на общественный резонанс, президент республики Р.З. Хамитов на заседании Госсовета РФ в Уфе говорил о том, что принуждения к изучению языка в республике не будет [5].

Тем не менее, в целом развитие конфликта шло сходно с ситуацией в Татарстане, внимание к республике с точки зрения языковой проблемы было заметным. В конечном итоге урегулирование конфликта в Башкортостане в 2017 г. произошло раньше, чем в Татарстане, – учебные планы в школах были приведены к федеральной норме практически к началу учебного года. Башкирский язык как государственный добровольно выбрали порядка 75% школьников и их родителей [6]. Такой способ урегулирования в регионе называют «башкирской моделью этнолингвистического компромисса» [7]. При этом обостренное восприятие проблемы сохранялось у части общества, особенно когда вероятными стали поправки в закон об образовании. В 2018 г. был принят о языках, в связи с которым именно родители будут выбирать, какой язык будет учить ребенок в качестве родного [8].

«Языковой вопрос» остается актуальным в социально-политической повестке республики. Органы исполнительной власти РБ продолжают уделять им пристальное внимание. Вместе с тем ученые считают, что вопросы обязательности или добровольности изучения государственных языков в республиках к сохранению и полноценному функционированию языков имеют не самое прямое отношение, не определяют полностью их будущее. Ряд исследований утверждают, что наличие или отсутствие у языка государственного статуса на определенной территории не играют для его предпочтения особенной роли; прагматическая мотивация оказывается более важной даже в условиях весомой государственной поддержки в языковой политике [9]. А также, что «разворачивающийся конфликт, скорее всего, несколько повысит долю ценностной мотивации в отношении выбора языков, но не изменит основной тенденции» [4; С. 98–120].

В своем исследовании Е.М. Арутюнова отмечает, что общественное мнение относительно обязательности/добровольности преподавания башкирского языка разделено больше не в этническом измерении, а установках относительно родного языка [4; С. 98–120]. Данные нашего исследования подтверждают, что помимо этнического фактора мнение респондентов детерминировано лингвистическими установками. Так, среди респондентов, назвавших в качестве родного башкирский язык, только 7,3% оценили отмену обязательного изучения языка титульного этноса как положительное изменение, 78,3% – как отрицательное. При этом среди тех, кто назвал родным русский язык – 57,3% и 16,1%, башкирский и русский в равной степени – 26,6% и 72,3%, башкирский, татарский и русский – 46,9% и 20%, татарский – 54,7% и 16,1% соответственно.

Эти данные близки к результатам исследования ЦГИ. Выражая свое мнение относительно того, в какой форме должен изучаться государственный башкирский язык в школах, большинство респондентов ответили, что в виде факультатива для желающих (60,9%), 28,5% – обязательный предмет для всех, 17,7% – обязательный предмет для башкир, 6,5% – его вообще не должно быть в школьной программе, 2,4% назвали вариант ответа «другое».

Региональные лингвистические ориентации формируются с этническим маркером противоречий. Мнение респондентов по этому вопросу значительно различается в зависимости от национальности отвечавшего. Так, наибольшая доля считающих, что башкирский язык должен быть обязательным предметом для всех, наблюдается среди башкир (61,7%), наименьшая – среди русских (11%). Сторонники добровольности – русские (77,7%), татары (62,3%) и другие этносы (56,1%).

Абсолютное большинство представителей нетитульных этносов придерживаются точки зрения, что башкирский язык должен быть в виде факультатива для желающих. Эту точку зрения разделяют 38,9% башкир. Третьим по популярности является вариант об обязательности башкирского языка только для башкир. Эту позицию разделяют каждый пятый башкир(ка) (22,1%), татарин(ка) (20,6%), 13,6 русских, 12,4% «других» этносов. При этом среди башкир и татар наблюдаются наибольшие доли, ответивших, что предмет должен быть обязательным только для башкир (22,1% и 20,6% соответственно). В то же время, изучая языковое взаимодействие, необходимо принимать во внимание не только этнические различия (хотя именно на них зачастую делают акцент этнические активисты), но и установки людей в зависимости от самоопределения, выбора языка, который часто происходит по прагматическим мотивам [4; С. 98–120].

При разделении ответов в зависимости от установок относительно родного языка можно заметить, что доля среди респондентов, назвавших башкирский язык таковым выше доля, настаивающих на обязательности его преподавания в школе, по сравнению с теми, кто отнес себя к башкирам по национальности (73% против 61,7%). Вместе с тем среди отвечавших, относящихся себя к полилингвистам (башкирский, русский и татарский языки в равной степени), доля разделяющих эту позицию значительно ниже (43,5%).

Исследование показало, что среди респондентов, у которых есть дети или внуки или близкие родственники, которые в школе изучают или изучали башкирский язык, выше доля тех, кто считает, что этот предмет должен быть обязательным по сравнению с теми, у кого таких младших родственников нет.

Причем данная закономерность отмечена для всех основных этнических и языковых групп. Незначительно более заметны различия среди представителей титульной нации. Так, среди башкир, у которых есть дети или внуки школьного возраста, которые изучали или изучают башкирский язык, доля выступающих за обязательный башкирский составила 65%, те, у кого таких родственников нет – 52,8%. За преподавание башкирского в качестве факультатива – 30,7% и 48% соответственно. Среди других этносов различия в выборе вариантов ответов менее значимы, но закономерность аналогична.

Кроме того, тенденция повторяется при распределении ответов в зависимости от того, какой язык респонденты называют в качестве родного. Среди отвечавших, назвавших в качестве родного языка башкирский у которых есть дети или внуки школьного возраста, которые изучали или изучают башкирский язык в школе, доля выступающих за обязательный башкирский составила 73,1%, те, у кого нет таких родственников – 66%. За башкирский в качестве факультатива для желающих – 24% и 47,5% соответственно. У других этнических групп различия менее значимы.

Список использованной литературы и источников:

1. Население Башкирии: численность, национальный состав, вероисповедание // Сайт FB.RU//<http://fb.ru/article/267949/naselenie-bashkirii-chislennost-natsionalnyi-sostav-veroispovedanie> (дата обращения 16.01.2018)
2. Мартынова М.Ю. К вопросу о родных языках российских школьников // Известия СОИГСИ. 30 (69). 2018. С. 73-82.
3. Заседание Совета по межнациональным отношениям// <http://www.kremlin.ru/events/president/news/55109>
4. Аругюнова Е. М. Языковой конфликт в разных измерениях: кейсы Татарстана и Башкортостана // Социологический журнал. 2019. Том 25. № 1. С. 98–120.
5. Заседание президиума Госсовета о мерах по укреплению межнационального согласия. 11.02.2011, Уфа [электронный ресурс]. Дата обращения 31.07.2017. URL: <<http://kremlin.ru/search?query=%D1%83%D1%84%D0%B0%207page=2>>
6. Встреча с руководителями национальных общественных объединений Башкортостана. 14.09.2017 // Глава Республики Башкортостан [электронный ресурс]. Дата обращения 31.07.2018. URL: <https://glavarb.ru/rus/press_serv/rabochie_vstrechi/69562.html?sphrase_id=887872>
7. В Башкирии нашли «этнолингвистический компромисс» в изучении нацязыков. 14.09.2017 // РБК [электронный ресурс]. Дата обращения 31.07.2018. URL: <<http://ufa.rbc.ru/ufo/freenews/59ba55849a794763b8fb44b3>>.
8. Принят закон об изучении родных языков// <http://duma.gov.ru/news/27720/>
9. Языки меньшинств: юридический статус и повседневные практики. Российско-французский диалог / Отв. ред. и пер. с фр. Е. Филиппова. М.: ФГНУ «Росинформагротех», 2013. – 202 с.

Т.М. Киселева

**ПРОБЛЕМЫ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В РЕСПУБЛИКЕ
БЕЛАРУСЬ**

Аннотация. Участие общественности в правотворческой деятельности местных органов власти является обязательным элементом реализации принципа демократического государства. Однако в Республике Беларусь существует ряд проблем, которые создают препятствия для реального участия граждан и представителей гражданского общества в данных отношениях. Такими проблемами являются отсутствие регулирования или неполное регулирование, отсутствие практики, низкая инициатива местных органов власти и др.

Ключевые слова: правотворческая деятельность, правотворческая инициатива, непосредственная демократия.

Т.М. Kisialiova

**PROBLEMS OF PUBLIC PARTICIPATION IN LAW-MAKING ACTIVITIES
OF LOCAL AUTHORITIES IN THE REPUBLIC OF BELARUS**

Abstract. Public participation in the law-making activities of local authorities is a mandatory element of the implementation of the principle of a democratic state. However, in the Republic of Belarus there are a number of problems that create obstacles to the real participation of citizens and representatives of civil society in these relations. Such problems are lack of regulation or incomplete regulation, lack of practice, low initiative of local authorities.

Keywords: law-making activity, law-making initiative, direct democracy.

Привлечение общественности к осуществлению правотворческой деятельности является необходимым условием реализации принципа демократического государства, проявлением непосредственной демократии. Участие населения в правотворчестве может осуществляться как непосредственно (например, путем принятия решений на референдуме), так и при осуществлении отдельных полномочий на различных стадиях правотворческого процесса государственных органов (правотворческая инициатива, публичное обсуждение проектов актов, одобрение актов и др.).

Назначение органов местной власти, их близость к проблемам соответствующих территорий и интересам населения таких территорий позволяет предположить, что наиболее активно представители общественности должны участвовать в правотворчестве именно на местном уровне. Однако анализ белорусского законодательства такое предположение не подтверждает.

Следует отметить, что в Беларуси на местном уровне действуют две относительно самостоятельные системы – местное управление и местное самоуправление. Местные органы власти не находятся в прямом подчинении, а взаимодействуют по различным вопросам. И для каждой системы установлены отдельные правила осуществления правотворческой деятельности, в том числе по вопросам участия в ней общественности.

В частности, в отношении органов местного самоуправления (местных Советов депутатов) законодательством предусмотрено несколько форм участия общественности в правотворческой деятельности. Так, ст. 35 Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 г. «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» предоставляет гражданам право вносить в местные Советы проекты их решений или мотивированные предложения о необходимости принятия, изменения, дополнения, толкования, приостановления действия, признания утратившими силу, отмены решений Совета либо их отдельных положений. В законе закреплена важная гарантия реализации гражданами данного права – проекты подлежат обязательному рассмотрению на сессии Совета с участием представителей граждан, а результаты рассмотрения должны быть опубликованы в местных средствах массовой информации. Однако надо отметить, что данная норма не распространяется на предложения по совершенствованию законодательства.

Названный закон не устанавливает форму внесения проектов решений и предложений, не определяет минимальное число инициаторов и иные вопросы процедурного характера. Определено лишь, что порядок внесения соответствующих инициатив должен быть определен самими Советами.

В отношении г. Минска отдельные вопросы внесения проектов получили решение в Уставе города Минска, утвержденном решением Минского городского Совета депутатов от 26 июня 2001 г. № 193. Согласно данному Уставу (ст. 39) жители города, достигшие восемнадцати лет, в количестве 3000 человек имеют право на правотворческую инициативу по вопросам городского значения. Для справки отметим, что по данным Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам на август 2020 г. в г. Минске проживало 1 241 021 избиратель [1]. Таким образом, количество инициаторов не является препятствием. Однако в Уставе не закреплена форма направления проекта, перечень сопроводительных документов, не раскрыта процедура сбора подписей за проект (порядок создания инициативной группы, ее финансирование, срок сбора подписей и т.д.). Соответственно, реализовать данную норму на практике не представляется возможным.

Что касается направления предложений по совершенствованию правотворческой деятельности местных Советов депутатов, то никаких специальных правил не установлено, что позволяет предложить о распространении на такие предложения норм законодательства об обращениях граждан и юридических лиц. Поэтому такие предложения могут быть рассмотрены одним должностным лицом местного представительного органа без обсуждения на сессии.

Также необходимо отметить, что для иных представителей общественности (представителей бизнеса, местных общественных объединений и т.п.) не предусмотрены специальные возможности участия в правотворческой деятельности местных Советов депутатов.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о необходимости более четкого регулирования рассматриваемых отношений. Согласимся с мнением Г. Г. Куневича, что «вопросы направления нормотворческих инициатив в местные Советы депутатов могут быть урегулированы в Типовом Уставе административно-территориальных единиц или отдельном Законе «О порядке реализации местных инициатив» [2, с. 96].

Участие общественности в правотворческой деятельности местных исполнительных органов в Республике Беларусь еще более ограничено. Так, действующее белорусское законодательство не предусматривает возможности участия граждан или представителей гражданского общества в инициировании принятия решений местных исполкомов. К примеру, согласно регламенту Минского городского исполнительного комитета, утвержденному решением Минского городского исполнительного комитета от 21 марта 2019 г. № 826, вопросы для рассмотрения на заседаниях исполкома вносятся в соответствии с перспективным планом его работы. Вопросы, не предусмотренные таким планом, могут вноситься на рассмотрение руководителями структурных подразделений, администраций районов по согласованию с заместителем председателя, управляющими делами Мингорисполкома по направлению деятельности, а также членами Мингорисполкома, если иное не установлено актами законодательства. Как видно, участие общественности в правотворческой деятельности на данной стадии не предусмотрено. На наш взгляд, такая ситуация не в полной мере соотносится с принципами демократического государства. В связи с этим необходимо прямо закрепить право граждан, проживающих на соответствующей территории, направлять проекты решений местных исполкомов и обязать местные исполнительные органы рассматривать такие проекты на заседании с участием инициаторов.

Помимо этого, действующим законодательством предусмотрена такая особая форма участия общественности в правотворческой деятельности органов власти различного уровня, как публичное обсуждение проектов правовых актов. Согласно ст. 7 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» по решению Президента, иных субъектов законодательной инициативы, нормотворческого органа (должностного лица) либо государственного органа (организации), осуществляющих подготовку проекта нормативного правового акта проект может быть вынесен на публичное обсуждение в глобальной компьютерной сети Интернет на сайте «Правовой форум Беларуси», а также путем парламентских слушаний, в средствах массовой информации либо иными способами, не противоречащими законодательству. Прямого указания на необходимость публичного обсуждения каких-либо проектов

актов местных органов власти в законе не содержится. В то же время в Уставе города Минска определено, что решения Совета по наиболее важным вопросам могут приниматься после предварительного обсуждения их жителями города в порядке, предусмотренном законодательством. Проекты могут выносятся на публичное обсуждение по решению Минского городского Совета депутатов, а организация такого обсуждения возлагается на Президиум Совета.

На практике обсуждение проектов решений местных органов власти организуется не часто. На Правовой форум Беларуси (forumpravo.by) проекты решений местных органов на обсуждение не выносились. Фактически на местном уровне на публичное обсуждение выносятся планы градостроительной деятельности и отчеты воздействия на окружающую среду, т.е. те вопросы, обсуждение которых обязательно в соответствии с законодательством.

Таким образом, анализ белорусского законодательства и практики его реализации позволяет сделать вывод об отсутствии в Республике Беларусь механизма участия общественности в правотворческой деятельности местных органов власти.

К основным проблемам, препятствующим развитию данных отношений, можно отнести:

- 1) отсутствие правового регулирования или недостаточное регулирование;
- 2) отсутствие практики, вызванное как недостаточным регулированием, так и слабой инициативой местных органов власти;
- 3) ограничение круга представителей общественности только гражданами (представители бизнеса, местных общественных объединений, политических партий не включаются в эти отношения).

Решение данных проблем должно стать следующим шагом в развитии местного управления и самоуправления в Республике Беларусь.

Список использованной литературы и источников:

1. Сведения о количестве избирателей // Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов [Сайт]. URL: <http://www.rec.gov.by/sites/default/files/pdf/2020/stat19.pdf> (дата обращения: 13.08.2020)
2. Куневич Г. Г. Правотворческая деятельность местных Советов депутатов // Конституционные принципы нормотворческой деятельности и правоприменения в Беларуси : сборник материалов круглого стола, 3 марта 2018 г., Минск. БГУ. 2018. С. 91-103.

Ковлагина Д.А.

О КРИТЕРИЯХ МАЛОЗНАЧИТЕЛЬНОГО ДЕЯНИЯ (НА ОСНОВЕ СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА АДМИНИСТРАТИВНОГО И УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА)⁶

Аннотация: Излишняя детализация нормативного материала, являющаяся свидетельством слабого правотворческого потенциала законодательных органов, нередко приводит к проблемам на практике. Реализация принципов уголовного законодательства в практической деятельности правоохранительных органов возможна только в случае создания надежного, но в то же время гибкого,

⁶ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научно-исследовательского проекта «Межотраслевая дифференциация уголовной и иных видов юридической ответственности: разработка теоретической модели и перспектив ее внедрения в законотворческую практику Российской Федерации», № 18-011-00665 А.

механизма исполнения правовых предписаний. Одним из проявлений принципа гуманизма в следственно-судебной практике является применение положения о малозначительности деяния, сформулированного в ч. 2 ст. 14 УК РФ. Между тем понятие, содержащееся в названной норме, не позволяет выявить критерии малозначительности, при наличии которых совершенное лицом деяние не признается преступлением. В данной статье на основе анализа уголовного и административного законодательства формулируются критерии малозначительного деяния.

Ключевые слова: малозначительное деяние, правонарушение, преступление, общественная опасность, вредоносность.

D.A. Kovlagina

ABOUT CRITERIA FOR SMALL ACTION (BASED ON A COMPARATIVE ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE AND CRIMINAL LEGISLATION)

Abstract. Excessive detailing of regulatory material, which is evidence of weak legislative cooperation of legislative bodies, often leads to problems in practice. Implementation of the principles of criminal law in the field of practical activities of law enforcement agencies is possible only if a reliable, but at the same time flexible, mechanism for fulfilling the requirements is created. One of the manifestations of the principle of humanism in investigative and judicial practice is the application of the provisions on the insignificance of an act formulated in part 2 of article 14 of the Criminal Code. Meanwhile, the concept contained in the aforementioned norm does not allow revealing criteria of insignificance, in the presence of which an act committed by a person is not recognized as a crime. In this article, based on an analysis of the criminal and administrative legislation, the criteria of a minor act are formulated.

Keywords: insignificant act, offense, crime, public danger, harmfulness.

В теории уголовного права неоднократно обращались к проблеме выявления критериев малозначительного деяния, называя в качестве таковых отдельные объективные и субъективные признаки состава конкретного совершенного преступления или их совокупность.

Институт малозначительности деяния является межотраслевым, по этой причине выявление критерием малозначительности совершенного лицом преступления возможно, в том числе, на основе сравнительного анализа положений уголовного и административного законодательства.

Статья 2.9. КоАП РФ не формулирует как такового понятия малозначительного деяния, оно уточняется в п. 21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) [1]. Содержание данного пункта позволяет выделить сущностные признаки малозначительного правонарушения, а также критерии его установления. Исходя же из содержания ч. 2 ст. 14 УК РФ можно выделить признаки малозначительного деяния и сравнить их с признаками малозначительного правонарушения.

1. Согласно ч. 2 ст. 14 УК малозначительным признается деяние в форме действия или бездействия. Аналогичный признак образует понятие малозначительности административного правонарушения.

2. Формальное содержание в содеянном признаков какого-либо деяния, предусмотренного УК. Иначе говоря, если хотя бы один обязательный признак

состава преступления отсутствует, мы не можем применить норму о малозначительности деяния (ч. 2 ст. 14 УК). Указанное обстоятельство является основанием для отказа в возбуждении уголовного дела или его прекращения (п.2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ). Аналогичный признак содержится в разъяснениях Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 – формальное содержание в содеянном признаков административного правонарушения. Таким образом, если хотя бы один из обязательных признаков состава административного правонарушения отсутствует, мы не можем применить норму о малозначительности деяния. Указанное обстоятельство исключает производство по делу об административном правонарушении (ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ).

3. Следующий сущностный признак в уголовном законе обобщим понятием малой социальной значимости деяния. Обстоятельства, которые могут свидетельствовать о малозначительности деяния не называются ни в УК, ни в рекомендациях Верховного суда РФ. Тогда как понятие малозначительного административного правонарушения раскрывается через критерии (малой значимости деяния), свидетельствующие о том, что деяние не представляет существенного нарушения охраняемых общественных отношений. К таковым критериям Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 отнесены:

- 1) характер совершенного правонарушения;
- 2) роль правонарушителя;
- 3) размер причиненного вреда;
- 4) тяжесть наступивших последствий.

Следует обратить внимание на то, что указанные критерии сформулированы как безальтернативный исчерпывающий перечень, подлежащий учету судом при решении вопроса о признании деяния, совершенного правонарушителем, малозначительным. Между тем учет абсолютно всех названных критериев возможен только в правонарушениях с материальным составом, что отмечается и правоприменителем. Например, в постановлении о прекращении производства по делу № 5-391/2019 мировой судья указал, что формальный состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 13.23 КоАП РФ, не предполагает оценки размера вредных последствий деяния [2]. Поскольку при формальной конструкции состава невозможно оценить размер причиненного вреда и тяжесть наступивших последствий, «решение вопроса о малозначительности правонарушения должно базироваться на анализе всех признаков состава административного правонарушения, а также причин и условий, способствующих его совершению». В частности, необходимо обращать внимание на то, какие общественные отношения составляют объект посягательства и представляет ли действие (бездействие) правонарушителя существенную угрозу охраняемым общественным отношениям [3].

В своем решении от 12.07.2018 г. по делу № 12-188/18 судья Центрального районного суда города Воронежа установил, что совершенное административное правонарушение, предусмотренное ч. 5 ст. 19.8 КоАП РФ, *не причинило какого-либо существенного вреда обществу или государству*, поскольку «аукцион состоялся, а установленные нарушения не повлияли на его результат» [3]. Вышеизложенное позволило судье вынести решение о прекращении производства по делу в связи с малозначительностью совершенного административного правонарушения.

Применение положения ст. 2.9 КоАП РФ на практике возможно и при совершении административного правонарушения по небрежности. Так, Г. постановлением начальника ОУФМС России по РТ в г. З. был признан виновным в небрежном хранении документа, удостоверяющего личность гражданина, повлекшее утрату данного документа (ст. 19.16 КоАП РФ). Решением Заинского городского суда от 11 марта 2015 г. было установлено, что совершенное Г. правонарушение не создало существенной угрозы охраняемым общественным отношениям и не причинило вреда интересам граждан, последствия нарушения законодательства не носят и не носили неустранимого характера. Кроме того, Г. в установленные законом сроки добровольно сообщил уполномоченному должностному лицу об утрате паспорта. В связи с этим, Г. был освобожден от административной ответственности с применением положения ст. 2.9 КоАП РФ [4]. Однако, как видно из указанного решения, причиной применения ст. 2.9 КоАП РФ стала не форма вины совершенного Г. правонарушения, а совокупность объективных обстоятельств, свидетельствующих о том, что его деяние не создало существенной угрозы охраняемым общественным отношениям.

Ввиду отсутствия в уголовном законе и рекомендациях Верховного суда РФ ориентиров, позволяющих признать то или иное деяние малозначительным, наблюдается непоследовательное (а иногда – необоснованное) применение положений ч. 2 ст. 14 УК.

Так, постановлением городского суда от 14 апреля 2011 года преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 222 УК, совершенное Р., было признано малозначительным в силу обстоятельств, характеризующих личность Р., и его позитивное постпреступное поведение: отсутствия у Р. судимости, признания им своей вины, раскаяния в содеянном, а также положительной характеристики Р. В кассационном представлении заместитель прокурора вполне обосновано обратил внимание на то, что указанные обстоятельства свидетельствуют лишь о деятельном раскаянии подсудимого, но не могут учитываться при признании совершенного им деяния малозначительным. Несмотря на доводы заместителя прокурора, судебная коллегия по уголовным делам Пермского края поддержала постановление городского суда, уточнив в своем определении, что в материалах дела не содержится доказательств того, что содеянное Р. обладает признаками высокой общественной опасности, кроме того нет данных о том, что действия Р., связанные с хранением нескольких патронов без цели их использования, причинили вред личности, обществу и государству [5].

Само по себе количество патронов (по делу их было изъято семь) не может свидетельствовать о малозначительности деяния. В случае, когда в диспозиции статьи УК не указаны количество и размер предмета преступления, для признания деяния малозначительным, необходимо установить, что совершаемые с предметом преступления действия (хранение, ношение, перемещение в пространстве) причиняет неосознаваемый, ничтожный вред охраняемым уголовным законом общественным отношениям [6].

В связи с этим следует обратить внимание на постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 № 10 (ред. от 10.11.2011) «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях», где разъясняется, что характеристика личности правонарушителя, его имущественное положение, добровольное устранение им последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба не

могут учитываться в качестве критериев малозначительности деяния [7]. Представляется, что данное положение должно также учитываться при решении вопроса о признании деяния, формально содержащего признаки состава преступления, малозначительным.

Выводы.

1. Часть 2 ст. 14 УК изложить в следующей редакции: «Не является преступлением действие (бездействие), хотя формально и содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного настоящим Кодексом, но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности. Малозначительным признается деяние, которое не причинило и не могло причинить существенного вреда охраняемым уголовным законом общественным отношениям».

2. Способность причинить существенный вред охраняемым уголовным законом общественным отношениям следует устанавливаться исходя из обстоятельств совершенного преступления (в том числе места, времени, обстановки), размера причиненного преступлением вреда, тяжести наступивших последствий, роли виновного при совершении преступления, степени способствования наступлению результата. О малозначительности деяния могут свидетельствовать как отдельные обстоятельства, так и их совокупность.

Субъективные признаки состава преступления (форма вины, мотив и цель) могут выступать лишь в качестве вспомогательных ориентиров при решении вопроса о применении ч. 2 ст. 14 УК РФ.

Не могут выступать критериями малозначительности деяния обстоятельства, характеризующие личность виновного, его имущественное положение, добровольное устранение им последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, совершение преступления впервые, отсутствие судимости.

Список использованной литературы и источников:

1. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Российская газета. 2005. 19 апр.; 2013. 31 дек.

2. Постановление о прекращении производства по делу в отношении редактора в связи с малозначительностью (дело № 5-391/2019) // База данных Российской судебной практики [Сайт]. URL: <https://media-pravo.info/case-resolution/2307> (дата обращения: 25.05.2020).

3. Решение Центрального районного суда г. Воронежа по делу № 12-188/2018 от 12.07.2018 г. // Судебные и нормативные акты РФ [Сайт]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/I6CZG9w5kBlq/> (дата обращения: 28.05.2020).

4. Решение Заинского городского суда № 12-68/2015 от 11 марта 2015 г. по делу № 12-68/2015 // Судебные и нормативные акты РФ [Сайт]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/wG5g9R1clfgV/> (дата обращения: 25.05.2020).

5. Кассационное определение судебной коллегии по уголовным делам пермского краевого суда по делу № 22-3705 от 31 мая 2011 г. // Судебные решения РФ [Сайт]. URL: <http://old.xn--90afdbaav0bd1afy6eub5d.xn--p1ai/bsr/case/382957> (дата обращения: 26.05.2020).

6. Винокуров В.Н. Объект преступления: доктринально-прикладное исследование. 2019. С. 223.

7. Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 (ред. от 10.11.2011) «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Вестник ВАС РФ. 2004. № 8; 2012. № 1.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Аннотация. В статье рассмотрены понятие и виды законов в современной России, которые регулируют, как правило, важные наиболее существенные общественные отношения. Различают законы: федеральные конституционные, о поправке к Конституции РФ, обычные федеральные, законы субъектов Федерации. Сказано о сложном процессе совершенствования современного конституционного законодательства.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, конституционная реформа 2020 г., законодательство, верховенство Конституции и закона, федеральные законы.

E.V. Kolesnikov

SOME ASPECTS OF DEVELOPMENT RUSSIAN CONSTITUTIONAL LEGISLATION

Abstract. The article considers the concept and types of laws in modern Russia, which regulate, as a rule, important most significant social relations. There are laws: federal constitutional, on the amendment to the Constitution of the Russian Federation, ordinary federal, laws of the constituent entities of the Federation. It is said about the difficult process of improving modern constitutional legislation.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, constitutional reform of 2020, legislation, supremacy of the Constitution and law, federal laws.

Конституционное законодательство Российской Федерации – это упорядоченная и структурированная совокупность разноуровневых законодательных, подзаконных, судебных актов, внутригосударственных и международных договоров России во главе с Конституцией РФ. Конституционный (учредительный) акт действует с поправками, предложенными Президентом РФ 15 января 2020 г. [1] и одобренными всенародным голосованием 1 июля 2020 г. [2]. За принятие конституционных изменений, озаглавленных как Закон РФ о поправке к Конституции России «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» высказались 77,92% граждан, принявших участие в общероссийском голосовании [3].

Конституция (от лат. *constitutio* – устройство) [4, с. 565; 5, с. 41] занимает ведущее место в отечественной правовой системе и регулирует значимые, важные для правящего класса общественные отношения и связи. Принятая на общенациональном референдуме 12 декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации определила основные тенденции развития общества и государства на долгосрочную перспективу. Ее уникальное место в правовой систем вызвано, прежде всего, характером регулируемых общественных отношений, которые по своему содержанию являются конституционными и по большей части изначальными, первичными; целенаправленным воздействием на развитие законодательства, всех источников права и наивысшей (максимальной) юридической силой. Ни один закон (а тем более какой-либо другой нормативный акт) не может изменять, дополнять или отменять ее положения. Высшая

юридическая сила действующего Основного Закона прямо и четко выражена в таких его нормах, как ст. 4, ч. 1 ст. 15, ч. 1 ст. 120, п. 1 и 2 разд. 2. По содержанию данный учредительный акт является Основным Законом, т.е. ведущим и основополагающим.

Конституция воздействует на всю правовую систему. В основных нормах установлены и прямо обозначены такие источники, как конституционные и иные законы, акты палат Федерального Собрания, Президента, Правительства РФ, международные договоры, конституции (уставы) и иные правовые акты субъектов Федерации, государственно-правовые договоры, решения органов местного самоуправления. На конституционном уровне однозначно решены вопросы соотношения указанных источников права, исходя из безусловного приоритета Основного Закона как кодифицированного акта, обладающего высшей юридической силой.

Особое место в отечественной правовой системе занимают федеральные конституционные законы. Они обладают сущностными чертами: развивают и дополняют Конституцию РФ; принимаются по вопросам, прямо предусмотренным Основным Законом; имеют большую юридическую силу, чем обычный закон; подготавливаются в особом усложненном порядке; не могут быть отклонены Президентом России.

Конституция РФ установила исчерпывающий перечень федеральных конституционных законов, обладающих особой юридической природой. Всего их должно быть не менее 20.

Приняты далеко не все федеральные конституционные законы. Так, отсутствуют законы о Конституционном собрании, о порядке изменения статуса российского субъекта, предусмотренные соответственно ч. 2 ст. 135 и ч. 5 ст. 66 российского Основного Закона. Это сдерживает реализацию конституционных норм, не позволяет в полной мере использовать их творческий потенциал, что создает возможность для рецидивов авторитаризма, местничества и сепаратизма. Отметим, что у нас нет в правовой системе органических законов, и последние отнюдь не тождественны конституционным.

Конституционной реформой на основе итогов общероссийского голосования 1 июля 2020 г. предусмотрена подготовка нового федерального конституционного закона о месте пребывания федеральных органов государственной власти (ч. 2 ст. 70 Конституции РФ).

Главный смысл и предназначение этих законов как раз и состоит в том, что они в системе законоположений определены как обособленные и приоритетные акты повышенной юридической силы, развивающие фундаментальные нормы, но не являющиеся частью Основного Закона. Поэтому законодатель не может произвольно, без изменения существующих основных норм вводить новые конституционные законы или упразднять существующие, издавая вместо них акты текущего законодательства.

В общей системе источников российского права уникальное место занимают законы. *Закон* – это нормативный акт, принятый в особом порядке органом законодательной власти или референдумом, выражающий волю народа, обладающий высшей юридической силой и регулирующий социально значимые, типичные и устойчивые общественные отношения. Он регламентирует, как правило, важные, существенные социальные отношения и связи.

Совокупность законов выступает юридической базой деятельности органов и учреждений публичной власти, граждан, их объединений.

На федеральном уровне традиционно выделяют: законы о поправке к Конституции РФ, федеральные конституционные, обычные федеральные. Последние допустимо также обозначать, как это принято в европейском правоведении, ординарным законом (от лат. *ordinaries* – обычный), то есть это обычный, распространенный законодательный акт [6, с. 462].

Анализируя систему законов, надо отметить такую характерную черту, как их разнообразие. Важнейшие государственно-правовые нормы зафиксированы в конституционных и обычных законах. При этом Конституция Российской Федерации в этом ряду и в системе национального законодательства занимает центральное (ведущее) и уникальное место.

До конца 80-х гг. область законодательного регулирования в Российской Федерации и других республиках, входивших в состав Союза ССР, была невелика и применительно к конституционному праву ограничивалась, в основном, регламентами представительных органов, законами об отдельных органах государства, выборах депутатов и статусе последних. Еще незначительнее законодательная сфера представлена в 30–40-е гг. В советский период неоправданно высок был уровень подзаконной регламентации, существовал огромный и труднообозримый массив указов Президиумов Верховных Советов, правительственных постановлений, ведомственных актов. Всего Верховный Совет Союза ССР в 1938–1988 гг. издал около 80 законов.

Ситуация изменилась с начала 90-х гг. XX в., после обретения Российской Федерацией самостоятельности и суверенитета. Представительный и законодательный орган государственной власти – Федеральное Собрание (ст. 94 Конституции РФ) осуществляет интенсивную правотворческую деятельность, тем более что конституционные нормы императивно предписывают подготовку и издание большого числа законов. В этом случае официально не только подчеркивается социально-политическая значимость законов, но и содержится прямое указание на форму акта и примерный круг общественных отношений (федеральный конституционный или иной закон), подлежащих регламентации в первоочередном порядке.

Законодательная деятельность основывается на важнейших фундаментальных основаниях, установленных учредительными нормами. Прежде всего, – высшая ценность прав и свобод человека (ст. 2, 18), закон как выражение воли народа (ст. 3, 4).

Учитывая федеративный характер российской государственности, изданные законы подразделяются, прежде всего, на федеральные (общероссийские) и регионально-субъектные. Среди первых, безусловно, преобладают обычные (ординарные) федеральные законы.

Основу законодательства демократического государства составляет система согласованных законов. В Конституции РФ многочисленны прямые отсылки к закону (ч. 2 ст. 70, ч. 2 ст. 96, ч. 3 ст. 118, ч. 5 ст. 101, ч. 2 ст. 120 и др.). Федеральные законы не могут противоречить Конституции РФ и федеральным конституционным законам.

В современных условиях приняты важные законы о гражданстве, гарантиях и порядке реализации основных прав и свобод граждан, языках, государственной границе, политических партиях, других институтах

гражданского общества, местном самоуправлении, статусе государственных органов (прокуратуры, Счетной палаты и др.). Большинство из них – впервые в российской истории. Ряд «традиционных» законов (например, избирательных) был издан на новой основе и в целом отвечает общественным ожиданиям и потребностям демократического развития.

Для обеспечения единства публичной власти повышен статус Государственного Совета РФ (п. «е» ст. 63 Конституции РФ) и ведется активная работа по подготовке соответствующего федерального закона [7].

Новая основная норма об установлении единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования, в том числе и непрерывного образования (п. «е» ст. 71 Конституции РФ) требует издания пакета федеральных и региональных законов, многочисленных подзаконных актов.

Крупные законодательные акты должны быть подготовлены в связи с необходимостью совершенствования федеративных отношений и системы местного самоуправления. Необходимы самостоятельные федеральные законы об автономной области, автономном округе (ч. 3 ст. 66), полномочных представителях Президента РФ (п. «к» ст. 83 Конституции РФ). Местное самоуправление в закрытых муниципальных образованиях (ЗАО), в приграничных и отдаленных территориях, статус муниципальных банков должны регулироваться законом. Недостаточная кодифицированность законодательства, пробелы и коллизии затрудняют реформирование общества, движение к демократии и негативно сказываются на судебной и правоприменительной деятельности. Реальная роль, престиж и эффективность законов должна быть повышена.

Список использованной литературы и источников:

1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. // Российская газета. 2020. 16 янв.
2. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Российская газета. 2020. 4 июля.
3. О результатах общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации: Постановление ЦИК РФ от 3 июля 2020 г. № 256/1888-7 // Российская газета. 2020. 4 июля.
4. Большой энциклопедический словарь / пред. научно-ред. совета А.М. Прохоров. 2-е изд., пераб. и доп. М.: Большая Российская энциклопедия, 2002. 1456 с.
5. Латинская юридическая фразеология / сост. Б.С. Никифоров. М.: Юрид. лит., 1979. 264 с.
6. Большой словарь иностранных слов / сост. А.Ю. Москвин. М.: ЗАО Центрполиграф, 2005. 816 с.
7. Герейханова А. Право – в развитие // Российская газета. 2020. 7 июля.

Е.В.Комбарова

КОЛЛИЗИИ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И ПУТИ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ

Аннотация. В представленной статье рассмотрены проблемы коллизий правоприменительной практики и пути их разрешения. Автором проанализированы причины коллизий, возникающие в правоприменительном процессе и пути их преодоления.

Ключевые слова: Конституция РФ, коллизии, правоприменение, качество законов.

ENFORCEMENT COLLISIONS AND WAYS OF THEIR RESOLUTION

Abstract. In the presented article, the problems of conflicts of law enforcement practice and ways of their resolution are considered. The author analyzed the causes of collisions arising in the law enforcement process and ways to overcome them.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, conflicts, enforcement, quality of laws.

В современных условиях существует немало проблем в конституционно-правовых отношениях. Причинами их возникновения могут служить различные факторы. Например, то, что развитие отечественного конституционализма сопровождается различными, зачастую противоречивыми политическими, доктринальными и законодательскими тенденциями или же то, что становление конституционно-правовых институтов происходит в новой социально-экономической обстановке. Финансово-экономические кризисы способствуют росту политических и социальных противоречий, что также порождает коллизионные ситуации. В свою очередь систематизирующая функция Конституции Российской Федерации приводит к тому, что большинство возникающих коллизий в той или иной степени будут затрагивать конституционные права и свободы, конституционные ценности, идеи и принципы. Несоответствие между нормативным регулированием и реальным состоянием общественных отношений, низкая эффективность значительной части законодательства и противоречивость правореализационной практики во многом объясняются поверхностным подходом к исследованию данной проблемы. Существует также вероятность возникновения ситуации, при которой обнаруженные коллизии могут не найти своего решения в дальнейшем законодательском или правоприменительных процессах, а соответствующие властные субъекты отложат урегулирование данного вопроса на неопределенный срок. Следствием этого станет усугубление проблемы, невозможность дальнейшей регламентации правовых отношений. В связи с этим, следует обратить внимание на то, что одним из необходимых условий устранения и преодоления коллизий правоприменения, а также создания эффективного режима их предотвращения является научное уяснение причин, порождающих указанные явления в научной сфере.

Конституционная коллизия представлена не только противоречием отдельных норм права, но и расхождением их толкования (то есть уяснения и разъяснения) происходящего, в том числе в процессе применения правовых норм.

К большинству причин коллизий, возникающих между органами власти, относят такие, которые носят «рукотворный» характер, т.е. зависят от воли и сознания людей. Безусловно, в первую очередь речь идет о тех, кто оказывает влияние на процесс создания законов, кто непосредственно принимает участие в правотворческих и правоприменительных процессах – это политики, законодатели, представители власти, видные общественные деятели. Наиболее часто к субъективным причинам относят:

1) низкое качество законов. В аналитических материалах Центра стратегических разработок указана проблема нестабильности российского законодательства, частой смены правил игры, в частности, «эксперты обратили

внимание на связь нестабильности правового регулирования с качеством законов и скоростью рассмотрения законопроектов. Специалисты утверждают, что, в настоящее время качество принимаемых законов в целом невысокое. Некачественные законы не могут адекватно применяться и исполняться, в связи с чем требуются корректирующие поправки практически сразу после принятия новых норм. Это, в свою очередь, усиливает общую нестабильность регулирования [1]. Некачественные законы не могут адекватно применяться и исполняться. Из-за этого приходится сразу же вносить корректирующие поправки, что еще больше усиливает нестабильность сферы регулирования.

Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге представил аналитическую записку исследования, посвященного сложности правовых актов в России. Актуальность поднятой проблемы в том, что «если текст слишком сложный и совсем непонятен гражданам, то конституционная норма об обязательном опубликовании законов для всеобщего сведения фактически не исполняется» [2]. В результате исследования были сделаны выводы о том, что в России наблюдается ухудшение качества текстов федеральных и региональных законов для восприятия. Необходимо отметить, что длинные и плохо понятные тексты правовых норм могут вести к ошибкам в применении и последующим конфликтам и разбирательствам, а также лишним времязатратам.

Причиной низкого качества правовых актов, в том числе, является явная недооценка юридической техники. В результате в процессе правотворчества и правоприменения возникает много юридических коллизий. К сожалению, государственные служащие, специалисты, эксперты по-прежнему не владеют приемами юридической техники, и этому их не обучают. Принятие во внимание требований законодательной техники положительно влияет на форму закона, его внутренний состав, логику и порядок расположения нормативных материалов, язык закона, на процесс рассмотрения, обсуждения и принятия законов. В противном случае это приводит к многочисленным законодательным и правоприменительным ошибкам.

С целью повышения качества законов, а также мониторинга законопроектов и действующих нормативных актов (федеральных, региональных и местных) В.В. Володин в сентябре 2019 года выступил с предложением о создании регионального Института по мониторингу законопроектной деятельности и правоприменения на базе Саратовской государственной юридической академии [3].

Задачами Института мониторинга законодательства и правоприменения являются изучение современных тенденций развития законопроектной деятельности и законодательства; мониторинг правоприменения; содействие в выдвижении предложений по совершенствованию российского законодательства, правового регулирования, правоприменительной практики; содействие развитию системы общественного контроля в сфере законотворчества и правоприменительной практики, совершенствования механизмов участия граждан в правотворческом процессе и управлении делами государства.

Основными результатами деятельности Института является формулирование предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики; подготовка экспертных заключений по обращениям заинтересованных субъектов; изучение законодательных инициатив институтов гражданского общества и средств массовой информации; проведение анализа и оценки

подготовленных законопроектов; подготовка докладов по итогам мониторинга действующего законодательства и правоприменения[4].

Следует не только предусмотреть правовой механизм, позволяющий вести научно-экспертное и экспертно-аналитическое сотрудничество на договорной основе, которое предусматривает проработку поступающих в комитет Государственной Думы Федерального Собрания РФ, а также в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации проектов законов учеными на предмет их соответствия уже действующему законодательству, но и разработать общие рекомендации для органов публичной власти по использованию правил и приемов юридической техники.

2) отсутствие должной правовой культуры. Правовая культура – это, прежде всего, социальное явление, которое отражает качественное правовое состояние личности. Правовая культура является важнейшим условием и критерием эффективности осуществления государственной власти и процессуальной правовой действительности, способом качественной реализации правового статуса различных субъектов правовых отношений

Эффективность государственной власти находится в прямо пропорциональной зависимости от правовой культуры граждан. Правовое воспитание должно быть составляющей частью идеологической функции государства. Образовательные организации должны постоянно заниматься вопросами повышения уровня правосознания и правовой культуры молодого поколения, формировать у этой категории граждан позитивное отношение к праву, правосудию, законности. Необходимо уделять особое внимание повышению уровня общей и правовой культуры работников государственных органов. К компонентам профессионального уровня правовой культуры можно отнести: наличие правовых знаний как основы профессиональной деятельности; необходимость постоянного и своевременного обновления юридических знаний; контроль или проверка профессиональной пригодности, часто распространенная в сферах применения в форме аттестаций, экзаменов, дополнительное профессиональное образование, прохождение повышения квалификации, обучения в аспирантуре и т.д. Но самое главное правовая профессиональная культура состоит не только в комплексе юридических знаний, но и в самостоятельном осмыслении известных профессиональных вопросов. Должностные лица, обладающие высоким уровнем правовой культуры и правосознания, более добросовестно исполняют свои государственные обязанности[5, с. 74-75].

В 2011 году Президентом России утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан [6], где определяются принципы, цели, основные направления и содержание государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан. Основы направлены на формирование высокого уровня правовой культуры населения, традиции безусловного уважения к закону, правопорядку и суду, добропорядочности и добросовестности как преобладающей модели социального поведения, а также на преодоление правового нигилизма в обществе, который препятствует развитию России как современного цивилизованного государства. Данный документ достаточно комплексно и точно акцентирует внимание государственной политики на вопросах повышения роли права в государстве и уровня правовой культуры граждан страны, закрепляется, что именно государство

создает условия, обеспечивающие развитие правовой грамотности и правосознания граждан, обозначены основные причины проблемы и предложены пути ее решения.

3) правовой нигилизм, который выражается в негативно-отрицательном, неуважительном отношении к законам и праву вообще.

Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан направлены также на преодоление правового нигилизма в обществе, который препятствует развитию России как современного цивилизованного государства. Для достижения такого положительного состояния общества, когда законы реально исполняются, должен существовать у всех граждан своего рода настрой на строжайшее исполнение и соблюдение законов, всех юридических норм. Недостаточно применять хорошие, отработанные юридические документы, нужно еще, чтобы в атмосферу общественной жизни четко вписалось требование – «законы должны исполняться».

Немаловажным фактором является необходимость развития юридического образования в эпоху реформирования государственного и общественного строя, подготовка грамотных специалистов в области юриспруденции, которые могут составить основу нового аппарата всей системы публичной власти, а также стать основой правового воспитания населения, без чего невозможно представить себе современное демократическое общество. В период подготовки к голосованию о поправках к Конституции РФ Д.А. Медведев призвал информировать граждан России, разъяснять им смысл поправок в Конституцию [7]. Так, кафедрой конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» были проведены лекции, посвященные основным изменениям основного закона, которые позволят нам укрепить наш суверенитет, наши традиции и ценности и, безусловно, расширят социальные гарантии для граждан.

30 мая 2020 года Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) представил данные мониторингового исследования о важности для россиян поправок, планируемых к внесению в Конституцию РФ [8]. В опросе приняли участие 1600 россиян в возрасте от 18 лет и абсолютное большинство россиян знают о голосовании по внесению поправок в Конституцию РФ - 93%. Общероссийское голосование по поправкам в Конституцию проходило с 25 июня по 1 июля 2020 года. Явка составила 67,97% процента, жалоб на серьезные нарушения не поступало. Согласно результатам обработки всех протоколов ЦИК РФ утвердила результаты голосования по поправкам в Основной закон, так за изменения выступили 77,92 процента проголосовавших (почти 58 миллионов россиян), против - 21,27 процента (около 16 миллионов человек) [9], что указывает на достаточно высокий уровень правовой сознательности граждан России.

4) социальная напряженность. Несмотря на относительную стабильность в экономике в течение последних несколько лет, наше общество в настоящее время находится в напряжении. На пороге 2020 года в мире сложилась угрожающая всему человечеству эпидемиологическая ситуация, связанная с распространением вируса Covid-19 коронавирус, которая была обозначена Всемирной организацией здравоохранения как пандемия. Абсолютно точно ситуацию можно охарактеризовать как чрезвычайную в области здравоохранения, экономики, права, политической и социальной сфере, имеющую международное значение. В научной литературе «определено такое понятие как чрезвычайная ситуация в области биологической безопасности (биологического характера), отличительными

признаками которой являются наличие разрушительных эпидемиологических, социально-экономических последствий и геополитический резонанс уровня и масштаба национальной и международной безопасности»[10, с. 4]. С точки зрения конституционного права пандемия Covid-19 вызвала необходимость введения в действие особых конституционно-правовых режимов, таких как чрезвычайное положение, в масштабах стран и отдельных их территорий.

Для борьбы с вирусом, для защищенности граждан, обеспечения безопасности государства, зачастую принимаются координальные, порой незаконные меры, выходящие за рамки полномочий региональных законодательных органов. Главы субъектов РФ, принимая меры, выходящие за рамки своих полномочий, действуют во благо народа. Однако никакими благими намерениями закон не должен нарушаться. Безусловно, вводимые меры на всем протяжении пандемии – это те меры, которые преследуют цель не ограничить, а защитить население. Разработка системы норм, регулирующих социальную изоляцию, действительно может способствовать осознанию ситуации и снижению возможных «притеснений»[11, с. 41]. Однако важно помнить о том, что самой лучшей мерой в борьбе с Covid-19 повышение правосознания граждан, а именно их понимания в необходимости тех или иных ограничений. Даже самый совершенный перечень предписаний не сможет способствовать улучшению эпидемиологической ситуации в стране.

5) политическая борьба, которая выражается в желании регионов получить больший объем полномочий путем перераспределения предметов ведения, установленных Основным законом России, в нарушении должностными лицами органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов действующих правовых норм; субъективизм, политическая конъюнктура, а, в последнее время все чаще политический и финансовый лоббизм. У нас лоббизм формально не признан, хотя в Государственной Думе разрабатываются соответствующие законопроекты. Понятно, что просьбы и пожелания граждан и организаций принять или отклонить тот или иной законопроект естественны и полезны, они отражают мнение разных групп и слоев российского общества. Лоббизм как закрепленный законодательно и отлично проработанный, созданный и признанный государственный институт для Российской Федерации будет, по нашему мнению, как внутренним, так и внешним фактором воздействия. По этой причине это явление требует тщательного нормативно-правового регулирования[12, с. 80]. Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378 утвержден Национальный план противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы[13], но упоминание о лоббистской деятельности, лоббизме и о вообще каких-либо согласительных процедурах как институтах, устраняющих коррупцию отсутствует. Публичная власть всегда являлась объектом конфликтных отношений, поэтому различные социальные силы постоянно стремятся к перераспределению контрольных полномочий государственно-правового характера с тем, чтобы иметь возможность в максимальном объеме удовлетворять свои потребности.

Несмотря на то, что субъективные причины возникновения коллизий зависят от воли людей, следовательно, их возможно предотвратить, но на практике это сделать довольно сложно. Обновление правил подготовки и принятия законов; повышение качества правотворчества, а также эффективности механизмов реализации законодательства; обеспечение научного сопровождения правотворческой и правоприменительной деятельности; повышение уровня

правовой культуры и правосознания как законодателей, так и участников правоприменительных отношений; организация юридической подготовки и периодической переподготовки и повышения квалификации государственных служащих и депутатов по вопросам, непосредственно связанным с изучением юридических коллизий, способов их правового разрешения, основ юридической техники; недопущение превышения полномочий должностных лиц и органов публичной власти — все это позволило бы исключить неоправданное отсутствие одних законов и наличие других; исключить несогласованность и противоречие нормативного массива; повысить качество подготавливаемых актов; сократить количество разногласий, возникающих в органах власти; повысить уровень юридической подготовки выпускников образовательных организаций высшего образования.

Необходимо понимать, что противоречия, какими бы они ни были, являются основной движущей силой социального развития. Правовая система, отвечая на запросы общества, подвержена изменениям, в процессе которых неизбежно возникают различные конфликты. В целом такое явление как коллизии оказывают негативное влияние на процесс конституционализации отечественной правовой системы. Они нарушают единство и взаимосвязь существующие в рамках системы права Российской Федерации. Несмотря на разногласия ученых о влиянии коллизий на право, существует неоспоримый факт, с которым сходятся абсолютно все – коллизии в праве необходимо разрешать. Все способы разрешения коллизий применяются в соответствии с общеправовыми принципами, которые являются ориентиром для выбора способа урегулирования возникших или возможных противоречий. Их применение обеспечивает единство толкования законов и подзаконных актов, системность и единообразие практики применения норм права и обоснованность принимаемых судами решений.

Профилактика коллизий в правоприменительной деятельности обеспечивается не только органами конституционного контроля, но и является результатом системной и совместной деятельности всех органов публичной власти, направленной на неукоснительное соблюдение норм Основного закона и их адекватное и точное отражение в правотворческой и правоприменительной практике. Особое внимание обращают на себя аксиологические аспекты. В современном государстве задача законодателей, правоприменителей, а также учёных состоит в соединении и возможном уравнивании развития государства и правопорядка со свободой личности.

Список использованной литературы и источников:

1. ЦСР раскритиковал российских законодателей за спешку и низкое качество законов // <https://www.interfax.ru/russia/549341> (дата обращения 25.05.2020).
2. Кучаков Р., Савельев Д. Аналитическая записка «Сложность правовых актов в России. Лексическое и синтаксическое качество текстов». 2018. https://enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/memo_readability_2018_web.pdf (дата обращения 25.05.2020).
3. Вячеслав Володин предложил создать региональный Центр по мониторингу законопроектной деятельности и правоприменения на базе СГЮА // <http://duma.gov.ru/news/28036/> (дата обращения 25.05.2020).
4. Центр мониторинга законодательства и правоприменения // <http://www.cgjoa.pf.ru/o-tsentre-pravovogo-monitoringa/> (дата обращения 25.05.2020).
5. Комбарова Е.В. Конституционно-правовые основы разрешения разногласий в системе органов публичной власти Российской Федерации / Е.В. Комбарова; под ред. В.Т. Кабышева; ГОУ

ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». 2011. – 256 с.

6. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом РФ 28 апреля 2011 г. № Пр-1168) // Российская газета. № 151, 14.07.2011.

7. Медведев призвал ЕР информировать граждан о поправках в Конституцию // <https://rg.ru/2020/03/16/medvedev-prizval-er-informirovat-grazhdan-o-popravkah-v-konstituciiu.html> (дата обращения 25.05.2020).

8. Конституционные поправки: рейтинг предпочтений россиян // <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10311> (дата обращения 25.05.2020).

9. ЦИК утвердил результаты голосования по поправкам в Конституцию // <https://ria.ru/20200703/1573836978.html> (дата обращения 25.07.2020).

10. Онищенко Г.Г., Смоленский В.Ю., Ежлова Е.Б., Демина Ю.В., Топорков В.П., Топорков А.В., Ляпин М.Н., Кутырев В.В. Актуальные проблемы биологической безопасности в современных условиях. Часть 2. Понятийная, терминологическая и определительная базы биологической безопасности // Вестник РАМН. 2013; № 11. С.4–11.

11. Dubrovina M.A., Kombarova E.V. Constitutional aspects of the limitation of human rights in a state of emergency caused by the fight against the pandemic in Europe and Russia. International conference «Process management and scientific Developments». Birminham. United Kingdom. March 2020. Pp. 35-43.

12. Бекмурадов К.А. Лоббизм как основной фактор воздействия на процесс развития парламентских согласительных процедур // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 8. С. 75 - 85.

13. Национальный план противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы: Указ Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378 // СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.

И.В. Комков

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ ДИНАМИКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА РОССИИ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАКТИКА

Аннотация. В условиях кризиса, как экономического, так и эпидемиологического увеличение объема обязательств в структуре бюджета государства носит неоднозначный характер. С одной стороны, государственный долг позволяет обеспечивать социальные расходы, с другой - увеличивает долговое бремя и замедляет восстановление экономики. В настоящий момент ключевым инструментом в управлении внешним и внутренним долгом является законодательная база. Изменения в нормативно-правовой базе государственного долга во время кризиса демонстрируют позицию правительства и его дальнейший план действий. Основное внимание в статье уделяется анализу формальных институтов регулирующих динамику государственного долга - нормативно-правовой базе внутреннего и внешнего долга (федеральные законы, приказы Минфина России, постановления и распоряжения Правительства РФ).

Ключевые слова: нормативно-правовая база, структура долга, внутренний и внешний долг.

I.V. Komkov

INSTITUTIONAL FACTORS OF THE RUSSIAN PUBLIC DEBT DYNAMIC: LAW REGULATION AND PRACTICE

Abstract. In conditions of crisis, both economic and epidemiological, the increase in the volume of obligations in the structure of the state budget is ambiguous. On the one

hand, public debt allows less reduction of social spending, on the other - increases the debt burden and slows down the economic recovery. At the moment, the key tool in managing external and internal debt is the legislative framework. Changes in the regulatory framework for public debt during the crisis demonstrate the government's position and its future action plan. The main attention is paid to the analysis of the legal and regulatory framework for internal and external debt (Federal laws, orders of the Ministry of Finance of Russia, decrees and orders of the Government of the Russian Federation)

Keywords: regulatory framework, debt structure, internal and external debt.

При проведении мероприятий, связанных с минимизацией негативных последствий, вызванных пандемией COVID-19, во многих государствах мира возникли проблемы с выполнением бюджетных показателей, не избежала этой участи и Россия. По предварительной оценке исполнения основных показателей федерального бюджета за январь – июль 2020 года дефицит федерального бюджета России за этот период составил более 1,522 трлн. рублей, при изначально запланированном в 2020 году профиците в 900 млрд. рублей к концу года [5]. Самый быстрый способ покрытия дефицита бюджета – государственные заимствования. Это создает необходимость выделения регулирования государственного долга России как одного из приоритетных направлений государственной бюджетной политики.

К 1 июля 2020 государственный долг РФ составлял 14,8 трлн. рублей, в структуре которых: 11.2 трлн. - внутренний и 3.6 трлн. - внешний долг. Данные обязательства составляют почти 12% ВВП в соответствии с данными об обязательствах в законе о бюджете [1]. Данный документ был принят до наступления кризиса, вызванного эпидемией COVID-19, но даже в случае прогнозируемого роста заимствований до 16% от ВВП - госдолг РФ даже по самым консервативным оценкам будет оставаться на комфортном уровне.

В результате почти трехмесячного всероссийского «режима самоизоляции», а именно продолжительного закрытия многих предприятий и субъектов малого бизнеса, нарушения логистических цепочек в 2020 году привели к тому, что Минфин анонсировал новую программу привлечения денежных средств [2]. Согласно данной программе размещение государственных облигаций возросло в несколько раз, в сравнении с ранее запланированным объемом размещений. В результате текущего размещения Минфин прогнозирует привлечь порядка 4-6 трлн. рублей только за счет внутреннего рынка. А чистые заимствования будут составлять, с расчетом текущих обязательств, порядка 3-4 трлн. рублей. Именно такая сумма добавится к текущему государственному долгу [4].

В начале 2020 года Минфин разместил гособлигации на сумму 1 трлн. рублей, увеличив величину государственного долга еще на 2,5- 3 трлн. рублей или в пересчете к ВВП + 3 процентных пункта.

После 2020 года и окончания пандемии, рост обязательств не закончится. В структуре долга на 2021-й год запланировано дополнительное привлечение 1,5 трлн. рублей [4]. Данные значения являются оптимистичными, так как с учетом восстановления доходов бюджета до уровня докризисного, планируемый долг на 2021-й год может существенно вырасти.

Согласно опубликованной структуре долга, в разрезе 5 лет государственные обязательства не будут превышать более 20% от ВВП в период 20-25 года [4]. В

текущем законе о бюджете не прописаны данные объемы заимствований, что потребует новой редакции закона о бюджете [1, с.6]. Минфин частично направит привлеченные средства в счет поддержки нефтегазовой отрасли, которая является одной из основных статей доходов бюджета. Цены на нефть сильно снизились из-за снижения спроса на энергоресурсы, поэтому недополученные бюджетом доходы необходимо компенсировать из государственных резервов, а именно из Фонда национального благосостояния.

Из-за затяжной пандемии, к которой экономика России не была готова, Минфин направит дополнительные денежные средства на реализацию антикризисного плана поддержания экономики, что повлечет за собой увеличение расходов в статьях бюджета. Планируемые расходы должны составлять порядка 20 трлн. рублей [4]. При сохранении темпов стимулирования экономики к концу текущего года пороговые значения 20% от ВВП будут превышены. Потребуется пересмотр статей бюджета и разработка новой плановой структуры долга, так как неэнергетические доходы откатятся к своим докризисным значениям только в перспективе 4-5 лет, что повлечет за собой перекрытие дефицита бюджета из новых заимствований. Все будет зависеть от направлений антикризисной и долговой политики. На текущий момент основные направления государственной долговой политики РФ прописаны только до 2020 года [4]

В условиях увеличения дефицита бюджета в разрезе 2-3-х лет, долговые обязательства от ВВП могут составить порядка 4-5 процентных пункта. При быстром выходе из кризиса, обусловленного эпидемией COVID-19, государственные обязательства стабилизируются и плановые значения структуры долга, не более 20% от ВВП, не будут превышены и изменения нормативной базы для нового выпуска ОФЗ не потребуется.

В свою очередь субъекты Российской Федерации в настоящее время предпочитают осуществлять заимствования в форме банковских кредитов, а не на рынке субфедеральных облигаций. Ни в одном из регионов не проводятся облигационные займы в формате аукционов. В 2019 году только девять регионов и два муниципалитета осуществили новые размещения облигаций. Общий объем рынка субфедеральных облигаций составлял около 555 млрд. руб., т.е. менее 10% рынка ОФЗ при сопоставимом объеме доходных частей бюджетов[4].

Принятые в текущем году изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации призваны стимулировать регионы формировать подавляющую долю долговых обязательств в результате рыночных заимствований. С 2021 г. упрощается процедура эмиссии государственных ценных бумаг финансово устойчивых субъектов и муниципальных ценных бумаг путем исключения необходимости государственной регистрации условий эмиссии в Минфине России.

Определенная проблема заключается в том, что некоторые регионы осуществляют заимствования, не оценивая объективно своих возможностей по погашению и обслуживанию накопленного долга. При этом у ряда субъектов структура долга характеризуется чрезмерными рисками неисполнения принятых обязательств. Также, действующее до недавнего времени бюджетное законодательство не позволяло адекватно влиять на заемную политику субъектов.

Эта ситуация потребовала внесения в бюджетное законодательство изменений, направленных на обеспечение проведения субъектами ответственной долговой политики. Изменения, внесенные в Бюджетный кодекс, предусматривают, в том числе, установление более широкого перечня показателей

долговой устойчивости и пересмотр ранее установленных пороговых значений для применяемых в этой связи показателей.

Таким образом, вводимая система ранжирования регионов позволит заранее отслеживать наметившееся ухудшение долговой ситуации регионов, своевременно переводить их в группу заемщиков с более низкой долговой устойчивостью и применять соответствующие ограничения и требования. Данные меры направлены на оказание поддержки регионам в своевременном решении долговых проблем, не дожидаясь формирования критической ситуации. Это важно, так как регулярное размещение облигаций и своевременное их обслуживание создают публичную кредитную историю эмитента, обеспечивают участие широкого круга инвесторов в кредитовании заемщика и, в конечном итоге, позволяют минимизировать стоимость заимствований. Этих преимуществ лишены формы заимствований у одного кредитора.

Список использованной литературы и источников:

1. О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов: Федеральный закон от 02.12.2019 № 380-ФЗ (ред. от 18.03.2020)"/ СЗ РФ. 2019 . № 49 (часть I, II, III. IV). Ст. 6939.
2. Приказ Минфина России от 5 августа 2020 г. № 839 "Об эмиссии облигаций федерального займа с индексируемым номиналом выпуска № 52003RMFS"/https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=131006-prikaz_minfina_rossii_ot_5_avgusta_2020_g._839_ob_emissii_obligatsii_federalnogo_zaima_s_indeksiruemy_m_nominalom_vypuska_52003rmfs
3. Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2017-2019 гг./ https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/policy/?id_39=117428-osnovnye_napravleniya_gosudarstvennoi_dolgovoi_politiki_rossiiskoi_federatsii_na_2017-2019_gg.
4. Сайт Минфина России [Электронный ресурс] <https://minfin.gov.ru/ru/> (Дата обращения: 21.08.2020)
5. Предварительная оценка исполнения бюджета за январь-июль 2020 г. https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=37148-predvaritelnaya_otsenka_ispolneniya_federalnogo_byudzheta_za_yanvar_-_iyul_2020_goda (Дата обращения: 24.08.2020)

Г.Н. Комкова

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ДОСТУПА НАСЕЛЕНИЯ К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ⁷

Аннотация. В статье анализируется сущность и значение категории «доверие к власти». Доказывается, что уровень доверия граждан к органам власти зависит от уровня информированности об их деятельности. Сделаны предложения по совершенствованию законодательства в целях более полного обеспечения права граждан на доступ к информации о деятельности органов власти субъектов РФ.

Ключевые слова: доверие к власти, субъекты Российской Федерации, право граждан на доступ к информации о деятельности органов власти

⁷ Статья подготовлена в рамках гранта РФФИ на реализацию научного проекта № 20-011-00211 А «Правовая основа становления, развития информационно-коммуникативной культуры населения и пути ее повышения в эпоху цифровизации».

IMPROVEMENT OF LEGISLATION IN THE SPHERE OF POPULATION ACCESS TO INFORMATION ABOUT THE ACTIVITIES OF GOVERNMENT BODIES OF A SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article analyzes the essence and significance of the category “trust in power”. It is proved that the level of citizens' confidence in the authorities depends on the level of awareness of their activities. Proposals were made to improve legislation in order to better ensure the right of citizens to access information on the activities of the authorities of the constituent entities of the Russian Federation.

Keywords: trust in the authorities, constituent entities of the Russian Federation, the right of citizens to access information on the activities of government bodies

Принятие поправок в действующую Конституцию Российской Федерации в результате общероссийского голосования 1 июля 2020 года ознаменовало собой значительные изменения, в том числе в сфере оценки граждан, общественных организаций деятельности органов публичной власти. В частности, появилась статья 75.1, в которой говорится: «В Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для *взаимного доверия государства и общества*, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность» [1].

Таким образом, вопрос о взаимном доверии к государству со стороны общества и граждан поднят на конституционный уровень, что имеет важное значение не только для развития законодательства в данной сфере, но и поддержания стабильности конституционного строя. Как верно отмечает А.Н. Кокотов: «Доверие - поведенческое выражение порядка и справедливости, главное свидетельство их наличия. Имеется в обществе устойчивое доверие между людьми, властью и населением, - значит, люди принимают сложившийся общественный порядок, склонны воспринимать его как справедливый (условно, безусловно), готовы ему следовать и его поддерживать» [2].

Каким образом оценивается уровень доверия к публичным органам власти и его представителям? Прежде всего, - это социологические опросы ведущих специалистов и служб. Так, 23 июня 2020 года был проведен опрос ВЦИОМ об уровне доверия государственным институтам: Президенту РФ В.В. Путину доверяют 70% российских граждан, Председателю Правительства Михаилу Мишустину – 52%, российским политикам, депутатам Государственной Думы - Владимиру Жириновскому – 32,6%, Геннадию Зюганову – 26,8%, Сергею Миронову – 23,6% опрошенных [3].

В российском обществе на его современном этапе необходимо формирование «идеологии доверия», где доверие будет выступать важнейшим фактором развития страны, являясь залогом единства общих интересов всех ее граждан. Способствовать формированию такой идеологии будет транспарентность, открытость органов власти. Ведь в настоящее время информационная открытость органов публичной власти выступает в качестве одного из важнейших показателей качества их работы, поскольку информируя население о результатах, направлениях и перспективах своей деятельности, органы власти не только соизмеряют свою

работу с потребностями населения, но и получают поддержку своей деятельности, а следовательно, уровень их доверия повышается.

Обязанность обеспечить возможность населения иметь представление о деятельности органов публичной власти закреплена законодательно. Так, ст. 1 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», под информацией о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления понимается информация (в том числе документированная), созданная в пределах своих полномочий государственными органами, их территориальными органами, органами местного самоуправления или организациями, подведомственными государственным органам, органам местного самоуправления, либо поступившая в указанные органы и организации [4]. Согласно Закону, государственные органы и органы местного самоуправления обязаны создать официальные сайты для размещения информации об их деятельности, где в обязательном порядке указывается адрес электронной почты, на который пользователи могут направлять свои обращения и получать на них ответы. Кроме того, граждане могут поставить оценку деятельности того или иного органа власти на сайте органа власти, где есть интерактивная опция, которая позволяет это сделать любому посетителю данного сайта.

В развитие федерального законодательства в субъектах Российской Федерации приняты законы, регулирующие порядок информирования населения о своей деятельности. В частности, в Саратовской области был принят Закон от 20 февраля 2012 года «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Саратовской области» [5], где обязательным является размещение государственными органами области информации о своей деятельности в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, в том числе общедоступной информации, размещаемой в форме открытых данных. К числу такой обязательной для размещения информации относятся: нормотворческие документы, сведения об участии в федеральных целевых и иных программах, предупреждения о принятых мерах по обеспечению безопасности населения, о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, информация о результатах проверок, планы и отчеты, статистика, вакансии сотрудников данного органа власти, новостная лента. Обязательным для функционирования официального сайта органов власти является наличие постоянно обновляемой информации, а также обратной связи с жителями.

В ряде случаев субъекты РФ регламентируют доступ к информации в наиболее значимых для населения сферах. Так, например, в Москве действует Закон города Москвы от 12.03.2014 № 9 «Об обеспечении открытости информации и общественном контроле в сферах благоустройства, жилищных и коммунальных услуг» [6]. В соответствии с этим законом органы исполнительной власти Москвы, осуществляющие государственное управление в сферах благоустройства, жилищных и коммунальных услуг, обязаны обеспечить условия для общественного контроля в названных сферах, в том числе путем размещения в соответствующих информационных системах Москвы, открытых для общего доступа в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, информации, касающейся благоустройства, жилищных и коммунальных услуг, в удобной и доступной для восприятия форме. Думается, что такая практика законодательного регулирования

информационной открытости региональных органов власти заслуживает всяческой поддержки и распространения на другие субъекты Федерации.

Показатель доверия к власти в отношении субъектов РФ имеет и правовые последствия. Указом Президента РФ от 25 апреля 2019 г. № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» введены 15 критериев такой оценки [7].

Оцениваются не только объективные показатели: уровень бедности, образования, доступности жилья, реальной среднемесячной зарплаты, качество дорог и окружающей среды, естественный прирост населения, доля городов с благоприятной средой, ожидаемая продолжительность жизни, производительность труда и др., но и *уровень доверия к власти*. Результатом утраты доверия может стать отставка высшего должностного лица субъекта РФ по инициативе Президента РФ. Так, за период с 2005 по 2020 год 10 глав субъектов Федерации лишились своих постов именно по этой причине.

В последнее время размещений открытых данных, планов, отчетов, новостей о работе того или иного органа государственной власти субъекта РФ, уже не удовлетворяет общественность региона. Современным трендом является расширение интерактивных возможностей интернет-ресурсов для повышения информационной открытости органов власти региона: присутствие в социальных сетях, интернет-опрос граждан при подготовке того или значимого решения, выставление оценок деятельности органа власти посетителями сайта, в том числе об уровне доверия тому или иному органам государственной власти субъекта РФ. Думается, что все это нововведения должны найти свое отражение в законодательстве субъектов РФ об открытости органов власти.

Ключевым принципом информационной политики органов власти субъектов РФ становится открытость, позволяющая властным структурам улавливать настроения общества, превращая их в эффективные решения, и информировать общество о своей деятельности. Усиливается зависимость органов власти от СМИ, в том числе и электронных, ведь от того, как и в каком контексте будет освещена та или иная их деятельность, будет во многом зависеть ее результат.

Таким образом, чем более полно будет информировано население о деятельности органов власти субъектов РФ, тем более справедливую оценку этой деятельности оно сможет выставить, а соответственно, уровень доверия к институтам власти будет адекватным их результатам.

Список использованной литературы и источников:

1. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
2. Кокотов А.Н. Доверие и сущность российского права // Юридическая безопасность. 15.07.2010.
3. Сайт ВЦИОМ// <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10349> (дата обращения 15.08.2020)
4. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ// СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

5 Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Саратовской области: Закон Саратовской области от 20.02.2012 № 22-ЗСО // <http://docs.cntd.ru/document/933013714>

6 Об обеспечении открытости информации и общественном контроле в сферах благоустройства, жилищных и коммунальных услуг: Закон города Москвы от 12.03.2014 №9 // <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/3719220>

7. Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 25.04. 2019 № 193// <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44185>

К.И. Коробко

О ВОЗМОЖНОСТИ ОГРАНИЧЕНИЯ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ МЕДИЦИНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ ЧАСТНОЙ СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ НОРМАТИВНЫМИ ПРАВОВЫМИ АКТАМИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В рамках представленной статьи автором проводится анализ подходов, имеющих в мировой практике, в части регулирования деятельности медицинских организаций частной системы здравоохранения. Обращаясь к опыту Российской Федерации, автор сосредоточил свое внимание на таком способе регулирования деятельности медицинских организаций частной системы здравоохранения, как ее ограничение. На основе анализа правовых норм автором был сделан вывод, что действующее правовое поле содержит отдельные правовые нормы, накладывающие ограничения на медицинские организации частной системы здравоохранения в осуществлении ими некоторых видов медицинской деятельности. Также автором был проведен анализ материалов судебной практики, свидетельствующих об имеющихся случаях ограничения возможных к осуществлению видов медицинской деятельности для медицинских организаций частной системы здравоохранения со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья, противоречащих нормам федерального законодательства.

Ключевые слова: частная система здравоохранения, предпринимательская деятельность, медицинская деятельность, ограничения, субъекты Российской Федерации

К.И. Korobko

ON THE POSSIBILITY OF RESTRICTING CIVIL RIGHTS OF MEDICAL ORGANIZATIONS OF THE PRIVATE HEALTH SYSTEM BY NORMATIVE LEGAL ACTS OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. In the framework of the presented article, the author analyzes the approaches available in world practice, in terms of regulating the activities of medical organizations in the private healthcare system. Turning to the experience of the Russian Federation, the author focused on such a method of regulating the activities of medical organizations in the private healthcare system as limiting it. Based on the analysis of legal norms, the author concluded that the current legal field contains separate legal norms that impose restrictions on medical organizations of the private healthcare system in their implementation of certain types of medical activities. The author also conducted

an analysis of judicial practice evidence of the existing cases of restrictions on the types of medical activities that may be carried out for medical organizations of the private health care system by state authorities of the Russian Federation in the field of health care, which contradict federal laws.

Keywords: private healthcare system, entrepreneurial activity, medical activity, restrictions, constituent entities of the Russian Federation

В соответствии со ст. 41 Конституции РФ медицинская деятельность может осуществляться в рамках государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения. Все системы здравоохранения должны рассматриваться как взаимосвязанные элементы единой системы, ключевой целью которой является профилактика заболеваний, сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи.

Закрепленное законодательно право осуществления медицинской деятельности организациями частной системы здравоохранения обусловило возможность осуществления ими предпринимательской деятельности в данной сфере. Указанное право обусловлено положениями п.1 ст. 34 Конституции РФ [1], в соответствии с которым каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

В части регулирования осуществления деятельности медицинских организаций частной (негосударственной) системы здравоохранения в мире выделяются четыре подхода: запрещение частной практики; ограничение ее функционирования посредством регулирования; поощрение и субсидирование предоставления частным сектором конкретных услуг; закупка услуг у частного сектора [2].

Рассмотрим более подробно возможности регулирования деятельности частной системы здравоохранения посредством применения ограничений в функционировании медицинских организаций, принадлежащих к данной системе здравоохранения. Конституцией РФ предусматривается возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. (ст. 55 Конституции РФ).

На основании вышеизложенного, рассматривая приведенные выше нормы основного закона Российской Федерации применительно к медицинской деятельности, можно сделать заключение, что ограничение на медицинские организации частной системы здравоохранения в части осуществления ими своей деятельности, могут быть наложены только федеральным законом. В настоящее время законодательством Российской Федерации предусматривается ряд ограничений для медицинских организаций частной системы здравоохранения в осуществлении ими предпринимательской деятельности. К примеру, в соответствии с п.2 ст.7 Федерального закона от 30.03.1995 № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» возможность выдачи официального документа о наличии или об отсутствии ВИЧ-инфекции у освидетельствуемого лица предусматривается только для медицинских

организаций государственной или муниципальной систем здравоохранения [3]. Данная правовая норма соответствует требованиям, установленным Конституцией РФ, и облачена в форму федерального закона.

Вместе с тем, на практике имеются нарушения положений Конституции РФ в части наложений ограничений на медицинские организации частной системы здравоохранения в связи с возможностью осуществления ими отдельных видов деятельности, которые находились в поле рассмотрения Верховного суда РФ. Обратимся к Определению Верховного Суда РФ от 18.12.2013 № 77-АПГ13-4 [4]. В рамках указанного судебного дела рассматривался вопрос о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим постановления Администрации Липецкой области от 7 июня 2013 года № 265 «О совершенствовании медицинского освидетельствования граждан для выдачи лицензии на право приобретения оружия, кандидатов в водители и водителей транспортных средств на территории Липецкой области» [5], в соответствии с которым медицинское освидетельствование граждан для выдачи лицензии на право приобретения оружия и медицинское освидетельствование кандидатов в водители и водителей транспортных средств врачами-специалистами: психиатр, психиатр-нарколог могло проводиться только в государственных специализированных медицинских учреждениях.

Необходимо отметить, что возникающие при оказании психиатрической и наркологической медицинской помощи правоотношения имеют специфический характер, обусловленный глубинными изменениями личности, зачастую возникающими нарушениями поведения и характера человека. Психические и наркологические заболевания в ряде случаев ограничивают способность граждан осознанно руководить своими поступками и принимать адекватные обстоятельствам решения. Более того, лица с такими заболеваниями в ряде случаев могут быть опасны для окружающих, в том числе вследствие их высокой криминальной активности. Указанные аспекты обуславливают высокую социальную значимость данной категории заболеваний. В связи с вышеизложенным, выявление психического или наркологического заболевания напрямую влияет на содержание правового статуса таких лиц, в том числе в части решение вопроса о возможности выдачи им лицензии на право приобретения оружия, а также на возможность управления ими транспортными средствами, и, как следствие, нуждается в соответствующем правовом регулировании.

Вернемся к исследуемому Определению Верховного Суда РФ от 18.12.2013 № 77-АПГ13-4. В соответствии с п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ координация вопросов здравоохранения находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Данное положение находит свое отражение в специальном нормативном правовом акте — Федеральном законе от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», статьи 14 и 15 которого посвящены полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья [6], а также в ряде иных нормативных правовых актов, регулирующих отдельные вопросы в сфере охраны здоровья граждан. Вместе с тем, факт включения органов государственной власти субъектов Российской Федерации в качестве регуляторов рассматриваемых правоотношений не означает наделение их безграничной компетенцией. В рамках рассматриваемого дела хотелось бы обратить особое внимание на статью 65 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья

граждан в Российской Федерации», посредством которой регулируются вопросы медицинского освидетельствования. Указанная норма права не содержит положений, ограничивающих возможность осуществления данного вида медицинской деятельности медицинскими организациями частной системы здравоохранения. Более того, в соответствии с п.4 ст. 65 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» медицинское освидетельствование проводится в медицинских организациях в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, которым является Министерство здравоохранения Российской Федерации. Таким образом, орган исполнительной власти, принимая рассматриваемое постановление, фактически вышел за пределы своей компетенции и подменил без имеющихся на то правовых оснований деятельность Министерства здравоохранения Российской Федерации.

Верховный суд Российской Федерации, соглашаясь с решением Липецкого областного суда от 18 июля 2013 года, которым было признано недействующим со дня вступления решения суда в законную силу постановление администрации Липецкой области № 265 от 07 июня 2013 года «О совершенствовании медицинского освидетельствования граждан для выдачи лицензии на право приобретения оружия, кандидатов в водители и водителей транспортных средств на территории Липецкой области», в качестве обоснования своей правовой позиции указал, что при признании недействующим оспариваемого правового регулирования, суд обоснованно исходил из того, что оно установлено с превышением компетенции субъекта Российской Федерации в сфере охраны здоровья и, будучи по своей юридической природе не чем иным как ограничением прав медицинских организаций частной системы здравоохранения на осуществление лицензируемой медицинской деятельности, снижает уровень гарантий медицинских организаций частной системы здравоохранения, предусмотренных федеральным законодательством, регулирующим права и обязанности медицинских организаций.

Подводя итог проведенного исследования, считаем необходимым отметить, что в Российской Федерации имеются отдельные правовые нормы, регулирующие вопросы доступа медицинских организаций частной системы здравоохранения к осуществлению медицинской деятельности, однако, они не носят системный характер. Отсутствие четкого правового регулирования вопросов ограничения гражданских прав медицинских организаций частной системы здравоохранения порождает правовую неопределенность, и, как следствие, наличие судебных споров в данной сфере.

Список использованной литературы и источников:

1. Конституция РФ 1993 г. (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)
2. *Dominic Montagu, Catherine Goodman. Prohibit, constrain, encourage, or purchase: how should we engage with the private health-care sector? // The Lancet. Volume 388, Issue 10044, 6–12 August 2016, Pages 613-621.*
3. Федеральный закон «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» от 30.03.1995 № 38-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. №14. Ст.1212.
4. Определение Верховного Суда РФ от 18.12.2013 № 77-АПГ13-4 // СПС «КонсультантПлюс».

5. Постановление администрации Липецкой области от 07.06.2013 № 265 «О совершенствовании медицинского освидетельствования граждан для выдачи лицензии на право приобретения оружия, кандидатов в водители и водителей транспортных средств на территории Липецкой области» // Липецкая газета. № 119. 21.06.2013.

6. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Российская газета. № 263. 23.11.2011.

С.А. Куликова

ДОВЕРИЕ ГРАЖДАН К ОФИЦИАЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ В УСЛОВИЯХ ЭКСТРАОРДИНАРНЫХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

Аннотация. Доверие граждан к официальной информации в условиях экстраординарных правовых режимов является необходимым условием эффективного государственного управления по преодолению тех обстоятельств и ситуаций, которые стали основанием введения подобных режимов. Экстраординарные правовые режимы должны сопровождаться введением особых информационных правовых режимов, включающих в себя: распространение достоверной качественной информации о сложившейся ситуации и использованием всех источников информации: СМИ, новостных агрегаторов, социальных сетей, мессенджеров; противодействие распространению фейковой информации; конструктивные коммуникации между органами государственной власти, профессиональными сообществами (врачами, учителями), общественными организациями и гражданами.

Ключевые слова: общественно значимая информация, экстраординарная цензура, чрезвычайное положение, режим контртеррористической операции, режим особой готовности, пандемия, инфодемия.

S.A. Kulikova

CONFIDENCE OF CITIZENS TO OFFICIAL INFORMATION UNDER EXTRAORDINARY LEGAL REGIMES

Annotation. Citizens' confidence in official information in the context of extraordinary legal regimes is a prerequisite for effective public administration to overcome the circumstances and situations that became the basis for the introduction of such regimes.

Extraordinary legal regimes should be accompanied by the introduction of special information legal regimes, including: dissemination of reliable high-quality information about the current situation and the use of all sources of information: the media, news aggregators, social networks, messengers; countering the spread of fake information; constructive communication between public authorities, professional communities (doctors, teachers), public organizations and citizens.

Key words: socially significant information, extraordinary censorship, state of emergency, counter-terrorist operation mode, special alert mode, pandemic, infodemic.

Проблемы доверия или недоверия граждан к деятельности органов государственной власти изучаются представителями различных наук: экономистами, социологами, политологами, психологами. Ими выявляются различные аспекты социального доверия.

По мнению Г.В. Пушкаревой, важную роль в формировании доверия играют нравственные и аксиологические аспекты: «в доверии проявляется особое отношение индивида к государству. Это отношение отличается внутренней уверенностью в последовательности и предсказуемости действий лиц, осуществляющих управленческие функции, в том, что эти действия будут отвечать сложившимся в обществе нормам и представлениям о справедливости, общественно значимым функциям и ролевым ожиданиям» [1, с. 152].

М.А. Вахтина отмечает, что доверие является неотъемлемым признаком социального института, так как «механизм, приводящий в действие правила – это система взаимосвязанных и взаимообусловленных форм и методов поддержания доверия, которые обеспечивают выполнение субъектами установленных правил. Помимо санкций, он включает письменные и устные обязательства, конституционные, гражданские, а также моральные и нравственные нормы [2, с. 23-24].

Белянин А.В., Зинченко В.П. обращают внимание на то, что доверие, будучи по определению чувством внутренним, тем не менее отражает социальные связи каждого индивида и его представления о том общественном окружении, с которым он взаимодействует [3, с. 13].

В правовой литературе социальное доверие рассматривается как инструмент государственного управления. А.Н. Кокотов подчеркивает конституирующую роль доверия в системе социального управления: «Доверяя власти, можно и потерпеть исходящие от нее лишения, неизбежные, например, в результате непопулярных социально-экономических реформ. При устойчивом доверии общества к властным институтам предпринимаемые органами действия не воспринимаются людьми как несправедливые. В то же время состояние взаимного доверия подталкивает их к взаимопомощи» [4, с. 35]. Н.А. Арапов указывает, что формирование социального доверия является обязанностью государства: «сам факт организации государства сообразно принципу правового государства обязывает властвующих лиц (государство в узком смысле слова) не просто реализовывать предписания права, но делать это так, чтобы не нарушались общие ожидания, порождающие право, а испытываемое к нему доверие, следовательно, не подрывалось. Таким образом, в деонтологическом, а не утилитарном смысле государство обязано поддерживать доверие к себе» [5, с. 159].

В условиях развития информационных технологий формирование и поддержание доверия граждан к деятельности органов государственной власти реализуется прежде всего через обеспечение доступности информации об их деятельности, повышение транспарентности и создание условий для участия граждан в органах общественного контроля» [6, с. 108]. В этих целях были приняты Федеральные законы «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ [7] и «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [8].

Особенно возрастает роль доверия граждан к официальной информации в условиях экстраординарных правовых режимов. В современном российском законодательстве выделяются следующие особые правовые режимы: режим чрезвычайного положения, режим военного положения, режим контртеррористической операции, режим повышенной готовности и режим

чрезвычайной ситуации. Вопросы производства и распространения информации при введении указанных режимов решаются по-разному.

В Федеральном конституционном законе от 30 мая 2001 года «О чрезвычайном положении» (ст. 12) № 3-ФКЗ [9] и Федеральном конституционном законе от 30 января 2002 года «О военном положении» (п. 15 ч. 2 ст. 7) № 1-ФКЗ [10] предусматривается возможность введения указом Президента РФ в период чрезвычайного или военного положения как предварительной, так и последующей цензуры СМИ, а так же цензуры сообщений, передаваемых с помощью телекоммуникационных систем, и создание органов цензуры, непосредственно занимающихся указанными вопросами.

Содержание нормы Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» об экстраординарной цензуре не раз подвергалось критике в научных исследованиях. Например, Г.А. Алхутова приходит к выводу, что «установленная этой статьей предварительная цензура делает невозможной подготовку нежелательных для властей публикаций, а арест печатной продукции и изъятие множительной аппаратуры – их распространение». По ее мнению, указанная норма не соответствует Конституции РФ [11, с. 17]. Подобной точки зрения придерживается и А.А. Царик, предлагающий привести Федеральный конституционный закон в соответствие с Конституцией РФ посредством исключения норм, предусматривающих возможность введения предварительной цензуры [12, с. 10].

В наиболее обобщенном виде позиция исследователей по поводу экстраординарной цензуры выражена М.С. Трофимовым: «согласно статьи 56 Конституции РФ ограничение свободы массовой информации... возможно в условиях чрезвычайного положения и военного положения. В то же время в норме статьи 56 Конституции РФ речь не идет о введении цензуры непосредственно, так как норма носит общерегулятивный характер. А в ч. 5 ст. 29 Конституции РФ содержится безоговорочное запрещение цензуры, следовательно, свобода массовой информации не может быть ограничена федеральным законом путем введения предварительной или последующей цензуры без указания на то в самой Конституции РФ или необходимого соответствующего официального толкования нормы ч. 5 ст. 29 Конституции РФ Конституционным Судом РФ» [13, с. 27].

Введение предварительной цензуры представляется не соответствующим конституционной норме. В связи с этим необходимо внести изменения в ст. 12 Федерального закона о чрезвычайном положении, исключив возможность введения предварительной цензуры и установив условия, сроки, порядок и содержание дополнительных ограничений свободы массовой информации в качестве меры, применяемой в условиях чрезвычайного положения [14, с. 75].

На наш взгляд, в Федеральных конституционных законах о чрезвычайном положении и о военном положении могут содержаться нормы об установлении *дополнительных ограничений* свободы массовой информации, не предусмотренные законодательством, регулирующим отношения в сфере массовой информации в обычной жизни, в том числе ограничение доступа к информации и ограничение распространения информации определенного содержания, а так же временное изъятие и арест печатной продукции не на основании судебного решения, а специальным органом, на который будут возложены соответствующие обязанности указом Президента РФ. Однако в самом федеральном конституционном законе

должны быть установлены цели, основания и порядок осуществления указанных действий.

Производство и распространение информации в условиях проведения контртеррористической операции определяется ч. 4 и 5 ст. 4 Закона РФ «О средствах массовой информации», в которой указаны ограничения деятельности СМИ в условиях проведения контртеррористической операции [15]. Установлены два вида ограничений: ограничение по сбору информации и ограничение ее распространения; дан перечень информации, распространение которой запрещено или ограничено: сведения о специальных средствах, технических приемах, тактике проведения операции; сведения, распространение которых может поставить под угрозу жизнь и здоровье людей; сведения о сотрудниках спецподразделений и членах их семей. Тем самым определены законодательные основы правоотношений участников контртеррористической операции и СМИ.

Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21.12.1994 N 68-ФЗ закрепляется право граждан России быть информированными о риске, которому они могут подвергнуться в определенных местах пребывания на территории страны, и о мерах необходимой безопасности (ст. 18) [16].

Кроме того, ст. 6 этого же закона предусмотрено, что информация в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в этой области является гласной и открытой, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и администрация организаций обязаны оперативно и достоверно информировать население через СМИ и по иным каналам о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению их безопасности, о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, о приемах и способах защиты населения от них. Соккрытие, несвоевременное представление либо представление должностными лицами заведомо ложной информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 6). Ст. 21 устанавливает обязанность органов государственной власти и местного самоуправления по пропаганде знаний в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Подобная позиция законодателя направлена на максимально полное донесение достоверной официальной информации о чрезвычайной ситуации до граждан и способствует установлению доверия граждан официальной информации, что является необходимым условием преодоления сложившейся ситуации [17, с. 112]. Однако, на наш взгляд, установка на такое информационное воздействие граждан недостаточна.

Во всех примерах приведенного выше правового регулирования распространения информации в условиях военного положения, чрезвычайного положения и чрезвычайной ситуации – граждане являются объектом информационного воздействия. Их либо оберегают от негативной информации,

либо оказывают на них информационно-пропагандистское воздействие. Недостатком выявленных правовых подходов является их недиалогичность и негибкость.

Пандемия коронавируса 2020 года выявила и много новых проблем, связанных с получением и использованием информации в условиях чрезвычайной ситуации.

Как указывает А.В. Минбалеев, «пандемия COVID-19 в 2020 г. поразила не только реальную среду и людей, но и глобальное информационное общество в мире, привела к огромному количеству прогнозов, вводящих в заблуждение, и к массовому распространению преднамеренно ложных (фальшивых) новостей – фейковой информации» [18, с. 90]. Широкое повсеместное распространение фейковой информации о коронавирусе обусловило объявление ВОЗ о наступлении инфодемии, которая объясняется как «чрезмерное количество информации о проблеме, что затрудняет поиск решения, распространение дезинформации и слухов в то время, когда необходима неотложная медицинская помощь». Опасность инфодемии, по мнению ВОЗ, в том, что она способствует недоверию граждан своим правительствам и препятствует эффективному реагированию общественного здравоохранения на воздействие коронавируса [19].

В Совместном заявлении ВОЗ, ООН, ЮНИСЕФ, ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНЭЙДС, МСЭ, инициативы ООН «Глобальный пульс» и МФКК от 23 сентября 2020 г. прозвучал призыв ко всем заинтересованным сторонам, включая платформы средств массовой информации и социальных сетей, посредством которых тиражируются ложные слухи и дезинформация, исследователей и технических специалистов, способных вырабатывать и внедрять эффективные стратегии и инструменты борьбы с инфодемией, лидеров и авторитетных деятелей гражданского общества, осуществлять сотрудничество с системой ООН, государствами-членами и друг другом и продолжать наращивать усилия по распространению достоверной информации и предупреждению циркуляции ложных сведений и дезинформации [20].

Другим требованием времени является востребованность диалога между властью, бизнесом, обществом и гражданами по вопросам, которые возникают «здесь и сейчас». Поскольку ситуация в период пандемии очень быстро меняется, все время возникают новые проблемы и новые угрозы, то необходимо ежедневное, а иногда и ежечасное активное реагирование власти с одновременным объяснением своих действий. Как отмечала Уполномоченный по правам человека в РФ в своем докладе за 2019 год, «в обществе наблюдается дефицит конструктивных коммуникаций между органами государственной власти, принимающими решения, и членами общества, вынужденными их выполнять, которые позволили бы найти компромисс, «договориться» по разрешению наиболее острых системных проблем, а в целом — снизить напряженность» [21].

Таким образом, доверие граждан к официальной информации в условиях экстраординарных правовых режимов является необходимым условием эффективного государственного управления по преодолению тех обстоятельств и ситуаций, которые стали основанием введения подобных режимов. Экстраординарные правовые режимы должны сопровождаться введением особых информационных правовых режимов, включающих в себя: распространение достоверной качественной информации о сложившейся ситуации и использованием всех источников информации: СМИ, новостных агрегаторов,

социальных сетей, мессенджеров; противодействие распространению фейковой информации; конструктивные коммуникации между органами государственной власти, профессиональными сообществами (врачами, учителями), общественными организациями и гражданами.

Список использованной литературы и источников:

1. *Пушкарева Г.В.* Доверие в публичном пространстве государственного Управления // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. Вып. 76. С. 151-175 DOI: 10.24411/2070-1381-2019-10008
2. *Вахтина М.А.* Является ли доверие признаком института? // Journal of economic regulation. 2018. Т. 9, № 3. С. 22-36
3. *Белянин А.В., Зинченко В.П.* Доверие в экономике и общественной жизни. М., 2010. 164 с.
4. *Кокотов А. Н.* Доверие. Недоверие. Право. М., 2004. 192 с.
5. *Арапов Н.А.* Идея поддержания доверия субъектов права государством и ее связь с конституционным правом России // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2014. № 2. С. 157-173.
6. *Бердникова Е.В.* Информационное обеспечение общественного контроля в Российской Федерации: системно-правовой анализ // Изв. Саратов. Ун-та. Нов. Сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2018. Т. 18, вып. 1. С. 106-111. DOI: [10.18500/1994-2540-2018-18-1-106-111](https://doi.org/10.18500/1994-2540-2018-18-1-106-111)
7. СЗ РФ. 2009 г. N 7 ст. 776 2018 г. N 1 (часть I) ст. 7
8. СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I), ст. 4213 ; 2018. № 53 (ч. I), ст. 8424.
9. СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277; 2016. № 27 (Часть I). Ст. 4153.
10. СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375; 2017. № 27. Ст. 3924.
11. *Алхутова Г.А.* Средства массовой информации в Российской Федерации: Конституционно-правовые основы деятельности: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2002. 24 с.
12. *Царик А.А.* Реализация конституционного права на свободу массовой информации в субъектах Российской Федерации : на примере Центрального федерального округа: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Белгород, 2011. 24 с.
13. *Трофимов М.С.* Конституционный запрет цензуры и свобода массовой информации // Информационное право. 2010, № 1. С. 25-28.
14. *Куликова С.А.* Конституционный запрет цензуры в Российской Федерации: Содержание и проблемы реализации: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Саратов, 2018. 460.
15. Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 7. Ст. 300; СЗ РФ. 2018. № 17. Ст. 2439.
16. СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648; 2020. № 14, ст. 2028.
17. *Тогузаева Е.Н.* О соотношении понятий «информирование», информационное обеспечение», «информационная деятельность» // Изв. Саратов. Ун-та. Нов. Сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2011. Т. 11, вып. 2. С. 112-113.
18. Правовое регулирование искусственного интеллекта в условиях пандемии и инфодемии: монография / под общ. Ред. В.В. Блажеева, М.А. Егоровой. М., 2020. 240 с.
19. 1-я конференция ВОЗ по инфодемии от 16 июля 2020 г. URL: <https://www.who.int/ru/news-room/events/detail/2020/06/30/default-calendar/1st-who-infodemiology-conference> (дата обращения 25.09.2020)
20. Борьба с инфодемией на фоне пандемии COVID-19: поощрение ответственного поведения и уменьшение пагубного воздействия ложных сведений и информации : Совместное заявление ВОЗ, ООН, ЮНИСЕФ, ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНЭЙДС, МСЭ, инициативы ООН «Глобальный пульс» и МФКК от 23 сентября 2020 г. // Официальный сайт Всемирной организации здравоохранения URL: <https://www.who.int/ru/news/item/23-09-2020-managing-the-covid-19-infodemic-promoting-healthy-behaviours-and-mitigating-the-harm-from-misinformation-and-disinformation> (дата обращения 25.09.2020)
21. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ за 2019 год. // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в РФ. URL: https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/doc2019_fin_compressed.pdf (дата обращения 25.09.2020)

ГАРАНТИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН

Аннотация. В статье рассматриваются и анализируются различные гарантии прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации как элемент правового статуса личности. Определяется предназначение гарантий и исследуется, что необходимо для обеспечения реализации и защиты политических прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Ключевые слова: Конституция РФ, политические права, гарантии прав, граждане, личность, правовой статус.

M.G. Kurabekov

GUARANTEES OF POLITICAL RIGHTS AND FREEDOMS OF CITIZENS

Abstract. The article examines and analyzes the guarantees of human and civil rights and freedoms in the Russian Federation as an element of the legal status of an individual. The purpose of the guarantee is determined and what is necessary to ensure the implementation of political rights and freedoms of man and citizen in the Russian Federation is investigated.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, political rights, guarantees of rights, citizens, personality, legal status.

На сегодняшний день, доминирует императивный метод управления процессами, происходящими в обществе, тогда как, должен преобладать - демократический метод, с учетом того, что наше государство провозглашено таковым. Только при помощи демократических начал видится возможным превращение создание прочного фундамента общественного порядка, в котором имеет место гармония закона и права, обеспечиваются гарантии развития политической системы.

Таким образом, следует отметить, что для эффективной реализации политических прав граждан на современном периоде, необходима их реализация на уровне международно-правовых стандартов, должна быть обеспечена материальная возможность реализации политических прав и свобод граждан, также должен быть создан правовой механизм и процедура обеспечения реализации политических прав и свобод граждан, создана система защиты данных прав, в случае их нарушения [1, С. 121].

Существенной характеристикой рассматриваемого порядка судебной защиты является наличие установленных общим и специальным законодательством сроков. Необходимо подчеркнуть, что при очевидном единообразии правового регулирования сроков можно выявить некоторые противоречия, коллизии в содержании нормативно-правовых актов по данному вопросу. К примеру, для подачи заявления об отмене регистрации кандидата или списка кандидатов предусмотрен одинаковый восьмидневный срок как в Кодексе, так и в специальном нормативно-правовом акте - ФЗ 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». При этом различным является установленный порядок его исчисления, что на практике может привести к определенным сложностям в реализации субъективного права на судебную защиту.

На наш взгляд, данная проблема требует дальнейшего совершенствования действующего законодательства, а именно внесения изменений в нормы, регламентирующие порядок исчисления процессуальных сроков, предусмотренных для совершения процессуальных действий.

С одной стороны, выявленное противоречие должно решаться в пользу специального нормативного правового акта по отношению к общему в рассматриваемом случае Кодексу административного судопроизводства РФ. С другой стороны, процессуальные аспекты порядка судебной защиты избирательных прав регламентируются именно Кодексом, а не специальным федеральным законом [2, с. 9].

На сегодняшний день, доминирует императивный метод управления процессами, происходящими в обществе, тогда как, должен преобладать - демократический метод, с учетом того, что наше государство провозглашено таковым. Только при помощи демократических начал видится возможным превращение создание прочного фундамента общественного порядка, в котором имеет место гармония закона и права, обеспечиваются гарантии развития политической системы [3, с. 87].

Таким образом, следует отметить, что для эффективной реализации политических прав граждан на современном периоде, необходима их реализация на уровне международно-правовых стандартов, должна быть обеспечена материальная возможность реализации политических прав и свобод граждан, также должен быть создан правовой механизм и процедура обеспечения реализации политических прав и свобод граждан, создана система защиты данных прав, в случае их нарушения.

Существенной характеристикой рассматриваемого порядка судебной защиты является наличие установленных общим и специальным законодательством сроков. Необходимо подчеркнуть, что при очевидном единообразии правового регулирования сроков можно выявить некоторые противоречия, коллизии в содержании нормативно-правовых актов по данному вопросу. К примеру, для подачи заявления об отмене регистрации кандидата или списка кандидатов предусмотрен одинаковый восьмидневный срок как в Кодексе, так и в специальном нормативно-правовом акте - ФЗ 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». При этом различным является установленный порядок его исчисления, что на практике может привести к определенным сложностям в реализации субъективного права на судебную защиту [4, с. 95].

Таким образом, политические права и свободы в Российской Федерации имеют глубокую проблематику, которая не ограничивается некоторыми рассмотренными частными случаями. Учитывая проблемную специфику современного состояния законодательства, ужесточение ответственности, расплывчатые формулировки норм и понятий, ограничивающих политические права граждан, отсутствие механизма воздействия избирателей на выбранных ими же лиц, можно говорить о преобладании в настоящий момент императивных методов управления общественными процессами [5, с. 41]. Между тем, правовое и гармоничное развитие российского общества возможно не только с помощью авторитарных методов, но и на основе усиления демократических начал и институтов. Демократический режим способствует превращению конституционного права в прочный каркас общественного порядка, в котором закон и право не расходятся, а существуют в гармонии друг с другом, и на основе

которого обеспечиваются реальные гарантии обеспечения и развития всей политической системы, без применения государством различных форм насилия [6, с. 56].

Таким образом, закрепленный Конституцией РФ режим должен содействовать превращению конституционного права в гарантию общественного порядка, в котором и закон и право будут не просто отдельными категориями, а будут непосредственно взаимодействовать друг с другом. Для того, чтобы максимально упростить, но в тоже время и усовершенствовать механизм защиты системы политических прав граждан следует обратить внимание именно на особенности их реализации, с учетом специфики дел о нарушениях политических прав и свобод российских граждан.

Список использованной литературы и источников:

1. Толкачев К.Б. Теоретико-методологические основания реализации личных конституционных прав и свобод человека и гражданина: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1998. 248 с.
2. Витрук Н.В. Субъективные права советских граждан и их развитие в период строительства коммунистического общества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1965. 16 с.
3. Глухарева Л. И. Права человека в современном мире (социально-философские основы и государственно-правовое регулирование). М.: Юрист, 2003. 415 с.
4. Радищев А. Н. Избранные философские сочинения. М.: ГИПЛ, 1949. 548 с.
5. Иванова В. И. Основы конституционного права Российской Федерации. М. : Изд-во Рос. Ун-та дружбы народов, 2015. 248 с.
6. Алексеева Л. М. Права человека и Конституция в современной России / Л.М. Алексеева // Глобализация, права человека и право / Ред.: В.А. Северухин. М.: МГПУ, 2007. 349 с.

Я.С. Куташевская

ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОЛЛИЗИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНТЕРНЕТ-ДЕЛИКТОВ

Аннотация. В представленной статье рассмотрены проблемы определения применимого права к отношениям, возникшим из трансграничного причинения вреда посредством использования сети Интернет. Рассматривается существующее коллизионное регулирование деликтов как в России, так и в Европейском союзе. Автор исследует возникающие в коллизионной плоскости практические проблемы, вызванные нематериальным и диффузным характером сети Интернет. Анализируется вопрос о целесообразности правотворческих и правоприменительных изменений.

Ключевые слова: коллизионное право, интернет-деликты, Регламент Рим II, *lex loci delicti commissi*, *lex loci damni*.

I.S. Kutashevskaja

SELECTED PROBLEMS OF CONFLICT-OF-LAWS REGULATION OF INTERNET TORTS

Abstract. The article deals with the problems of determining the applicable law to relations arising from cross-border harm caused through the use of the Internet. The article considers the existing conflict of laws regulation of torts both in Russia and in the European Union. The author examines the emerging practical problems caused by the non-material and diffuse nature of the Internet in the conflict-of-laws plane. The article analyzes the feasibility of legislative and law-enforcement changes.

Keywords: conflict of laws, Internet torts, Rome II Regulation, *lex loci delicti commissi*, *lex loci damni*.

Одной из актуальных проблем в правотворческой и правоприменительной деятельности является вопрос о регулировании интернет-деликтов в международно-правовом аспекте. В целях определения применимого материального права в сфере обязательств из причинения вреда, традиционно в качестве основных используются коллизионные привязки, основанные на территориальном принципе: *lex loci delicti commissi* (закон места совершения деяния, влекущего причинение вреда) либо *lex loci damni* (закон места наступления последствий).

Вместе с тем, цифровизация мировой экономики, значительное распространение интернет-технологий, рост сектора виртуальной торговли и иных экономических связей – эти и иные факторы выявили неспособность территориальных привязок эффективно разрешать все коллизии.

Данная проблематика территориальных привязок особенно ярко раскрывается на примере деликтов, совершенных в сети Интернет. Действующее как на российском, так и на европейском уровне основное коллизионное правило, ориентированное на место вредоносного деяния (ст. 1219 ГК РФ) или место наступления последствий (ст. 4 Регламента № 864/2007 Европейского парламента и Совета от 11 июля 2007 г.), может быть затруднительно в использовании, когда ущерб нанесен серверу, местоположение которого неизвестно или случайно, например, в результате заражения вирусом была удалена документация пострадавшего [1, с. 1].

Помимо сложности в локализации ущерба в Интернете, в связи с открытостью и глобальностью сети неизбежно возникает препятствие в виде многократного расщепления применимого права, если последствия возникли в нескольких государствах, что весьма характерно для такого рода деликтов, что значительно затрудняет правоприменение, препятствует единообразию судебной практики и увеличивает расходы на судопроизводство.

Так, в случае вируса или вредоносной программы, которая атакует конкретный компьютер или сеть, или хакера, который крадет информацию, хранящуюся в определенном компьютере, местом причинения вреда будет место нахождения конкретного компьютера. Однако ситуации нарушения прав через интернет в силу диффузного характера Интернета могут иметь последствия во многих местах и, соответственно, во многих странах [2, с. 65].

Иллюстрируют данный тезис случаи распространения клеветнических сведений о личности, известной во многих странах, на сайте СМИ, ориентированного на мировую аудиторию. Например, у певца, проводящего ежегодные мировые гастроли, последствия деликта в виде значительного уменьшения аудитории и, соответственно, получаемой прибыли от концертов и продажи доступа к прослушиванию музыкальных произведений, будут проявляться во многих государствах.

Использование территориальной привязки к месту наступления последствий в ситуациях, когда ущерб распространен на несколько стран (*Streudelikt*), по утверждению комиссии по разработке Регламента Рим II, влечет применение нежелательного мозаичного подхода (*Mosaikbetrachtung*), согласно которому к каждому месту возникновения последствий будет применено различное национальное материальное право [3, с. 7-8].

На основе изучения практики европейских судов (Wintersteiger AG vs. Producers 4USondermaschinenbau GmbH, 2012; Peter Pinckney vs KDG Mediatech AG, 2013) Anabela Susana de Sousa Goncalves делает вывод, что место, где наступили последствия деликта, может отличаться в зависимости от характера нарушенного права (права личности, интеллектуальные права и т.д.) [2, с. 66]. Соответственно, традиционные коллизионные нормы, разработанные с точки зрения возможности локализации вреда, не вполне готовы к регулированию деликтов в сети Интернет из-за его глобального охвата. Альтернативой *de lege lata* в особо затруднительных случаях является использование корректирующей оговорки и индивидуального подхода в зависимости от нарушенного права. Другим решением данной проблемы видится увеличение роли соглашений о выборе применимого права между деликвентом и потерпевшим, поскольку это позволит избежать неэффективности территориальных привязок, а также гарантировать определенность, предсказуемость и соответствие регулирования интересам сторон.

Помимо того, представляется необходимым уделить внимание данной проблеме при правотворчестве. В последние десятилетия коллизионное регулирование деликтных отношений в целом претерпело, возможно, самые радикальные изменения среди всех областей международного частного права как в российском правовом порядке, так и на европейском уровне. В частности, это выразилось в переходе от единой и территориально обоснованной привязки по месту совершения противоправного деяния, к множественным, диверсифицированным и гибким подходам [4, с. 406].

Так, в ходе реформирования гражданского законодательства, многие виды специальных деликтов и иных внедоговорных обязательств приобрели более индивидуализированное регулирование, в частности, ответственность за вред, причиненный вследствие недостатков товара, работы или услуги (ст. 1221 ГК РФ), обязательства, возникающие вследствие недобросовестной конкуренции и ограничения конкуренции (ст. 1222 ГК РФ), ответственность за недобросовестное ведение переговоров (ст. 1222.1 ГК РФ) [5, с. 27]. В ключе данной тенденции и при учете рассмотренных выше недостатков территориальных привязок для определения применимого права к интернет-деликтам, представляется целесообразным разработать специальную норму, посвященную коллизионному регулированию интернет-деликтов, которая основывалась бы на ином, нежели чем территориальном принципе.

Список использованной литературы и источников:

1. Michael Bogdan, "Torts in Cyberspace: The Impact of the New Regulation Rome II," Masaryk University Journal of Law and Technology 2, no. 1 (Summer 2008). P. 1.
2. Anabela Susana de Sousa Goncalves, "The Application of the General Rule of the Rome II Regulation to Internet Torts," Masaryk University Journal of Law and Technology 8, no. 1 (Summer 2014). P. 65-66.
3. Backmann. JurisPK-BGB 8. Aufl. Art. 4 Rome II-VO. P. 6-7.
4. Jianhua Sun, A Comparative Analysis of the Special Limitations to Party Autonomy in Non-Contractual Obligation in EU and China, 13 US-China L. Rev. 399 (2016). P. 406.
5. А.В. Асосков. Реформа раздела VI «Международное частное право» Гражданского Кодекса РФ. \\\ Хозяйство и право. №2 (445). Февраль. 2014. С. 27.

ЛОКАЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ: ТЕЗИСЫ О ПРОБЛЕМАХ

Аннотация. В статье рассмотрены локальные нормативные правовые акты как основа локального регулирования трудовых отношений. На основании анализа норм трудового права и правоприменительной практики выявлены пробелы в области порядка принятия, юридической силы и вступления в действие локальных нормативных правовых актов. Обоснована необходимость внесения изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации.

Ключевые слова: работодатель, локальный нормативный правовой акт, социально-трудовые отношения.

A.S. Lada

LOCAL REGULATION OF LABOR RELATIONS: THESES ABOUT PROBLEMS

Abstract. The article considers local normative legal acts as the basis for local regulation of labor relations. Based on the analysis of labor law and law enforcement practice, gaps in the order of adoption, legal force and entry into force of local regulatory legal acts are identified. The necessity of making changes to the Labor code of the Russian Federation is justified.

Keywords: employer, local regulatory legal act, social and labor relations.

Согласно ст. 5 Трудового кодекса РФ (далее ТК РФ) [1] регулирование трудовых и иных непосредственно связанных с трудовыми отношениями помимо трудового законодательства осуществляется также локальными нормативными актами, содержащими нормы трудового права.

Локальным нормативным правовым актам, содержащим нормы трудового права, посвящена ст. 8 Трудового кодекса РФ. Право принимать локальные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, предоставлено всем работодателям, за исключением работодателей-физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями.

Указанную норму пытались признать не соответствующей Конституции РФ на основании того, что, по мнению заявителя, она позволяет работодателю злоупотреблять своими правами, в частности, путем изменения должностной инструкции изменять трудовую функцию работника путем уменьшения объема его трудовых обязанностей до минимума. В своем определении от 26 сентября 2019 г. N 2183-О Конституционный Суд РФ указал, что право работодателя принимать локальные нормативные акты, направлено на обеспечение полномочий работодателя по организации труда и ограничено запретом ухудшать положение работника по сравнению с трудовым законодательством, а также в определенных случаях обязанностью учитывать мнение представительного органа работников [2].

На недопустимость в локальных нормативных правовых актах ухудшения положения работников по сравнению с трудовым законодательством неоднократно обращал внимание Верховный Суд РФ[3]. Согласно постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. N 50 оспаривание локальных нормативных правовых актов не допускается по правилам главы 21 КАС РФ[4]. Оспариваться они должны в исковом порядке.

Таким образом, законодатель и судебная практика признают право работодателя на локальное регулирование с определенными ограничениями.

В ТК РФ отсутствует определение локального нормативного правового акта, содержащего нормы трудового права. В связи с этим авторы предлагают различные определения указанного понятия. Так, Г.В. Хныкин выводит определение локального нормативного акта из анализа норм ст. 8 ТК РФ и понимает под локальными нормативными актами акты, содержащие нормы трудового права, принимаемые работодателем в пределах своей компетенции в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами, коллективным договором, соглашениями [5, с. 32].

Корнаухова Е.В. в своем определении также указывает на наличие компетенции на принятие акта у субъекта правотворчества, а также подзаконный характер акта, но акцент делает на письменную форму локального нормативного правового акта, оперативность его принятия, и наличие правовых норм, предназначенных для регулирования внутриорганизационных отношений [6, с. 7]. Данное определение отражает особенности локального нормативного правового акта в целом, но не отражает специфики локального нормативного правового акта, содержащего нормы трудового права.

Однако применительно к трудовому праву следует указать на то, что локальные нормативные акты, содержащие нормы трудового права, призваны регулировать социально-трудовые отношения. В научной литературе также в определении локальных нормативных актов делается акцент на регулирование ими трудовых и непосредственно связанных с ними отношений, складывающиеся в данной конкретной организации [7, с. 13].

Следует согласиться с авторами, считающими необходимым закрепить в ТК РФ определение локального нормативного правового акта [8, с. 395].

В связи с этим в ст. 8 ТК необходимо закрепить следующее определение: «локальный нормативный акт, содержащий нормы трудового права - это подзаконный акт, содержащий нормы трудового права, принимаемый работодателем в пределах своей компетенции в порядке установленной процедуры принятия и регулирующий социально-трудовые отношения у данного работодателя».

В ТК РФ отсутствует прямое указание на соотношение по юридической силе локальных нормативных правовых актов и коллективного договора. Однако большинство авторов придерживается точки зрения, что коллективный договор по юридической силе выше локальных нормативных правовых актов [5, с. 111]. Такой вывод можно сделать из анализа норм ст. 8 ТК РФ, в частности из п.4, согласно которому, если локальные нормативные правовые акты ухудшают положение работника по сравнению с коллективным договором, то они не подлежат применению. Такое правило возможно только по отношению к вышестоящим нормативным правовым актам. Кроме того, среди вышестоящих нормативных правовых актов указан не только коллективный договор, но и трудовое законодательство.

Необходимо в ст. 5 ТК РФ закрепить норму о соотношении коллективного договора и локальных нормативных правовых актов, указав, что коллективный договор по силе выше локальных нормативных правовых актов.

В законодательстве не установлен общий порядок вступления в силу локальных нормативных правовых актов. Законодатель лишь в отношении

отдельных локальных нормативных правовых актов устанавливает срок их вступления, например, ст. 103, 162 ТК РФ. В связи с этим следует согласиться с авторами, предлагающими установить двухмесячный срок вступления в силу локальных нормативных правовых актов по вопросам относящихся к содержанию трудового договора [9, с. 41].

В ТК РФ не указано основание для вступления локального нормативного правового акта в законную силу. В силу этого возможно два варианта: введение в действие приказом директора и утверждение акта директором без издания отдельного приказа. Судебная практика признает оба варианта надлежащим введением в действие локального акта.

В отношении действия локальных нормативных правовых актов ст. 13 ТК РФ указывает на то, что они действуют в отношении работников независимо от места выполнения работы. В этом существенное отличие принципа действия локальных нормативных правовых актов от действия трудового законодательства. Если трудовое законодательство ограничивается действием на территории РФ, то локальные нормативные правовые акты могут действовать и за ее пределами. Так, если организация имеет филиалы за пределами территории РФ, то действие локальных нормативных правовых актов, приняты на территории РФ в рамках головной организации может распространяться и на филиалы, находящиеся за пределами и РФ и на иностранных работников, в них работающих.

Подводя итог, можно сделать следующие выводы.

Законодатель и судебная практика признают право работодателя на локальное регулирование с определенными ограничениями. Локальное регулирование ограничено социально-трудовыми отношениями и рамками работодателя, при этом оно распространяется и на филиалы, находящиеся за пределами и РФ, и на иностранных работников, в них работающих.

В целях совершенствования трудового законодательства в ст. 8 ТК РФ необходимо закрепить следующее определение: «локальный нормативный акт, содержащий нормы трудового права - это подзаконный акт, содержащий нормы трудового права, принимаемый работодателем в пределах своей компетенции в порядке установленной процедуры принятия и регулирующий социально-трудовые отношения у данного работодателя».

В ст. 5 ТК РФ закрепить норму о соотношении коллективного договора и локальных нормативных правовых актов, указав, что коллективный договор по юридической силе выше локальных нормативных правовых актов.

В ст. 8 ТК РФ необходимо установить двухмесячный срок вступления в силу локальных нормативных правовых актов по вопросам относящихся к содержанию трудового договора.

Таким образом, необходимо дальнейшее совершенствование законодательства в области локального регулирования.

Список использованной литературы и источников:

1. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 №197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. №1 (ч. 1). Ст. 3.
2. Определение КС РФ от 26 сентября 2019 г. N 2183-О // СПС Консультант плюс
3. Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с осуществлением гражданами трудовой деятельности в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26.02.2014 // БВС РФ. 2014. N 4.

4. Постановление Пленума ВС РФ от 25 декабря 2018 г. N 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // БВС РФ. 2019. N 2.
5. *Хныкин Г.Н.* Локальные источники российского трудового права теория и практика применения. Дисс. д-ра юрид. наук. М., 2005. 294с.
6. *Корнаухова Е.В.* Систематизация локальных нормативных правовых актов в российской федерации: общая характеристика и виды. автореферат дисс. канд. юрид наук. – Тюмень, 2011. – 22с.
7. *Подвысоцкий П.Т.* Локальное нормативное регулирование трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений. Дисс. канд. юрид. наук. – М. 2002. – 26с.
8. *Махарадзе Н.С.* Локальное регулирование трудовых отношений // Актуальные проблемы современного права. 2016. С. 393-401.
9. *Сабитов А.А.* Локальные нормативные акты работодателя и их роль в определении условий труда работника // Вестник Омского юридического института. 2011. № 2 (15). С.32-41.

О.В. Лазарева

ПРЕДЕЛЫ СВОБОДЫ В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье исследованы пределы свободы в правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации. Свобода проанализирована как возможность региона самостоятельно и ответственно осуществлять правотворческую деятельность (планировать работу, оценивать объективную необходимость собственного правового регулирования, соблюдать установленную процедуру по подготовке и принятию нормативных актов, нести ответственность за результаты своей деятельности). В пределах предоставленных законом полномочий субъекты Российской Федерации принимают нормативные правовые акты, соблюдают правила правотворческой техники.

Ключевые слова: правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации, свобода в правотворческой деятельности, пределы свободы, совместные полномочия, исключительное ведение.

O.V. Lazareva

LIMITS OF FREEDOM IN LAW-MAKING ACTIVITIES OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article examines the limits of freedom in the law-making activities of the subjects of the Russian Federation. Freedom is analyzed as the ability of the region to independently and responsibly carry out law-making activities (plan work, assess the objective need for its own legal regulation, follow the established procedure for preparing and adopting regulations, and be responsible for the results of its activities). Within the limits of the powers granted by law, the subjects of the Russian Federation adopt normative legal acts and observe the rules of law-making techniques.

Keywords: law-making activity of subjects of the Russian Federation, freedom in law-making activity, limits of freedom, joint powers, exclusive management.

Одним из видов юридического процесса является правотворчество, осуществляемое в Российской Федерации на нескольких уровнях. Конституция России закрепляет разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, т.е. фиксирует полномочия, относящиеся

к исключительному ведению федерации (ст. 71) и совместные полномочия центра и мест (ст. 72), а не вошедшие в первые две группы вопросы (по остаточному принципу) относят к исключительному ведению субъектов (ст. 73). Это означает, что правотворческая деятельность в восьмидесяти пяти субъектах России осуществляется как совместно с федеральным центром по вопросам, например, административного, трудового, семейного, земельного законодательства, так и самостоятельно. В первом случае речь идет о свободе в правотворческой деятельности органов власти субъекта с учетом интересов федерального центра в целом, а во втором случае – о свободе в данной деятельности с учетом интересов субъекта в отдельности.

Свобода в правотворческой деятельности на региональном уровне предполагает возможность представительного (законодательного) органа самому определять стратегию и тактику своей деятельности, оценивать объективную необходимость принятия правовых норм для регулирования динамично развивающихся общественных отношений, учитывать сложившиеся веками экономические, национальные, культурные и иные особенности субъекта. Кроме этого такая свобода определяется и как возможность органов государственной власти субъекта действовать инициативно и творчески в направлении поставленных целей.

Правотворческая деятельность субъекта осуществляется свободно, но не произвольно, так как имеет свои пределы. Они выражаются в соблюдении Конституции РФ и федеральных законов, исполнении правотворческих обязанностей, применении правил правотворческой техники, несении ответственности за результаты своей деятельности. При общей стабильности пределов свободы в правотворческой деятельности как ориентационных границ, предусмотренных законодательством, они отличаются высокой динамичностью. Пределы свободы могут расширяться или сужаться. Изменения границ свободы в правотворческой деятельности регионов обусловлены сущностью государства, его формой и осуществляемыми функциями.

Свобода в правотворческой деятельности субъекта может вести к изданию нормативных правовых актов на опережение, когда на федеральном уровне закон долгое время не издается, а на региональном уровне принимаются законы, регулирующие в границах субъекта соответствующие отношения. Отсутствие Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» не стало преградой на пути принятия соответствующего акта в отдельных регионах.

В 1995 г. Законодательное Собрание Калужской области издало Закон Калужской области № 12 «О нормативных правовых актах органов государственной власти», регламентирующий статус и виды нормативных правовых актов правотворческих органов области, порядок их подготовки, принятия, опубликования, отмены, внесения изменений и дополнений, сроки действия актов, перечень основных требований, предъявляемых к нормативным правовым актам правотворческих органов области [1].

Аналогичные законы были приняты Народным Собранием Республики Ингушетии [2], Волгоградской областной Думой [3] и другими субъектами России. Особо следует отметить практическую значимость принятых актов в правотворческой деятельности регионов. Данные законы заложили основы правотворческой деятельности и установили правила юридической техники, в

соответствии с которыми должны быть оформлены нормативные правовые акты субъектов (правильный выбор вида акта, логически выстроенная структура, единство терминологии и другое).

На стадии формирования российского федерального законодательства (после принятия Конституции РФ) существовало мнение о том, что по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектами недопустимо опережающее правотворчество регионов, исходя из буквального толкования статьи 76 (ч. 2) Основного закона, закрепляющей, что субъекты принимают нормативные правовые акты в соответствии с федеральными законами [4, с. 96–97]. Однако Конституционный Суд РФ по этому поводу первоначально постановил, что отсутствие федерального закона не является препятствием для самостоятельной правотворческой деятельности субъектов [5], а потом обязал регионы своевременно осуществлять собственное правовое регулирование [6].

В современных условиях согласно статье 3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» у субъектов есть право, а не обязанность осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов [7]. Установленное право предполагает свободу в правотворческой деятельности субъекта Российской Федерации. И только после принятия соответствующего федерального закона, если нормативные правовые акты субъектов будут ему противоречить, то они подлежат приведению в соответствие с данным законом в течение трех месяцев.

Свобода в правотворческой деятельности субъекта может вести к изданию нормативных правовых актов, направленных на учет особенностей субъекта, когда на федеральном уровне издан закон, а на региональном уровне принимаются нормативные правовые акты, регулирующие в границах субъекта соответствующие отношения. При этом данные акты не могут противоречить федеральным законам.

Так, Федеральным законом от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» установлены общие принципы, содержание и меры социальной поддержки указанных лиц [8]. Сам порядок, обеспечивающий своевременное обеспечение детей-сирот жилыми помещениями, устанавливается законом субъекта Российской Федерации. При этом установленный законом субъекта порядок не должен ограничивать их права либо существенно затруднять реализацию прав, установленных федеральным законом.

В Саратовской области был принят Закон от 2 августа 2012 года № 123-ЗСО «Об обеспечении дополнительных гарантий прав на имущество и жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Саратовской области» [9], а во исполнение его Постановление Правительства Саратовской области от 29 июня 2016 года № 319-П «О порядке формирования специализированного государственного жилищного фонда области и распределения жилых помещений, предоставляемых детям сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [10].

В 2017 г. возник вопрос о соответствии Постановления Правительства Саратовской области федеральному закону. Саратовский областной суд, рассмотрев административный иск о признании не действующим и не подлежащим

применению с момента принятия вышеназванного постановления правительства Саратовской области, установил, что акт не предусматривает сроков формирования специализированного государственного жилищного фонда области в необходимых объемах для своевременного обеспечения жилыми помещениями детей сирот. Поэтому признал не действующим и не подлежащим применению со дня вступления решения суда в законную силу Положения о порядке формирования специализированного государственного жилищного фонда области, а также пункта 3.1 Положения о порядке распределения жилых помещений в части слов: «со дня их включения в специализированный государственный жилищный фонд области». Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ согласилась с выводами Саратовского областного суда, изложенным в решении от 2 августа 2017 г. [11].

Таким образом, в правотворческой деятельности субъекта Российской Федерации прослеживается единство необходимости и свободы, свободы и ответственности, сочетание свободы воли с ее пределами, установленными правовыми нормами. По меткому выражению А.М. Нашиц, «законодатель – это не всесильный и ничем не ограниченный властитель людских судеб, и не автомат, механически регистрирующий импульсы, посылаемые социальной действительностью, а свободный и ответственный за свою деятельность создатель одного из важнейших средств регулирования поведения людей» [12, с. 13].

Список использованной литературы и источников:

1. О нормативных правовых актах органов государственной власти: Закон Калужской области от 25 июля 1995 г. № 12 (ред. от 01.10.2012) // Весть. 1995. 1 августа.
2. О нормативных правовых актах Республики Ингушетия: Закон Республики Ингушетия от 7 декабря 1999 г. № 29-РЗ (ред. от 03.02.2015) // Ингушетия. 2000. 12 января; 2015. 5 февраля.
3. О нормативных правовых актах Волгоградской области: Закон Волгоградской области от 9 декабря 2014 г. № 169-ОД // Волгоградская правда. 2014. № 237.
4. *Сергеев С.Л.* Субъект Федерации: статус и законодательная деятельность. СПб., 1999. 215 с.
5. По делу о проверке конституционности ст. 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного Постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1995 г. № 16-П // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4969.
6. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700.
7. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 13.07.2020) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2020. № 29. Ст. 4504.
8. О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: Федеральный закон от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // СЗ РФ. 1996. № 52. Ст. 5880; 2018. № 31. Ст. 4856.
9. Об обеспечении дополнительных гарантий прав на имущество и жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Саратовской области: Закон Саратовской области от 2 августа 2012 года № 123-ЗСО // Собрание законодательства Саратовской области. 2012. № 27.
10. О порядке формирования специализированного государственного жилищного фонда области и распределения жилых помещений, предоставляемых детям сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: Постановление Правительства Саратовской области от 29 июня 2016 года № 319-П // URL: www.pravo.gov.ru 5 июля 2016.

11. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 26 января 2018 г. №32-АПГ17-13 // URL: <https://legalacts.ru/sud/apelliatcionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-26012018-n-32-arg17-13/> (дата обращения: 14.09.2020).

12. *Нашиц А.М.* Правотворчество: Теория и законодательная техника / пер. с рум. И. Фодор; под ред. Д.А. Керимова и А.В. Мицкевича. М.: Прогресс, 1974. 256 с.

Э.Г. Липатов

ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА⁸

Аннотация. В статье показано, что правотворческая компетенция региональных органов власти формируется на основе федеральных законов, принятых по вопросам совместного ведения. Это ведет к тому, что задачи регионального экономического развития устанавливаются не властями субъектов Федерации, а федеральным центром. Результатом стала перегруженность региональных бюджетов социальными обязательствами, что сделало невозможным дальнейший экономический рост в регионах.

Ключевые слова: правотворческая компетенция, совместное ведение, социальные обязательства, конкурентные преимущества.

E.G. Lipatov

LAW-MAKING COMPETENCE OF REGIONAL AUTHORITIES AND REGIONAL ECONOMY

Abstracts. The article shows that the law-making competence of regional authorities is formed on the basis of federal laws accepted in terms of joint jurisdiction. This leads to the fact that regional economic development tasks are determined by the Federal Center and not by local authorities. The result is the overload of regional budgets with social obligations which made impossible it for further economic growth of regions.

Keywords: law-making competence, joint management, social obligations, competitive advantages.

Определяющим фактором развития экономики регионов Российской Федерации выступает экономическое поведение федерального центра, то есть властная деятельность, направленная на формирование материального положения субъектов Федерации. Именно эта деятельность стимулирует или тормозит развитие потенциала рыночных институтов, образующих понятие экономического порядка, так как влияет на формирование инвестиционной привлекательности региона, повышение доходов и потребления его жителей. Данный вид государственного руководства не уравнивается компетенцией региональных органов власти. Этому способствует то обстоятельство, что правотворческая компетенция по вопросам совместного ведения разграничивается между федеральным центром и регионами, в основном, с помощью федерального закона. Такой способ разграничения не оставляет субъектам Федерации, практически, никакой возможности принять участие в формировании региональной экономической политики. Экономическая политика регионов России, в основном,

⁸ Статья подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта №19-011-00328.

производна от государственного воздействия центра на материальное положение субъектов Российской Федерации.

Специфика регионального развития Российской Федерации обусловлена социально– экономическим неравенством субъектов Федерации. Это связано с практическим отсутствием конкурентных преимуществ у регионов. Исключение составляют те субъекты, где имеется добыча углеводородного сырья и территории и с высоким агломерационным эффектом, в первую очередь, это Москва. Бизнес выбирает для инвестирования именно такие регионы. Бюджетное инвестирование не представляется достаточным, так как составляет не более 15-20 % в общем объеме инвестиций.

В этих условиях, федеральный центр вынужден проводить широкую политику социального выравнивания в регионах. Социальное неравенство чревато ростом протестных настроений и политической нестабильностью. Игнорировать это явление невозможно.

Политика социального выравнивания, связанная в первую очередь с указами Президента РФ 2012 года, привела к росту расходных обязательств региональных бюджетов. В среднем по регионам социальные расходы составляют 60-61 процент всех расходов, а у многих - под 70 и за 70 процентов.

Обеспечение социальных обязательств субъектов Федерации осуществляется с помощью двух источников.

Во-первых, это использование межбюджетных трансфертов, предусмотренных главой 16 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Межбюджетные трансферты это средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации. Они направлены на преодоление бюджетного дефицита. Межбюджетные трансферты в бюджетах регионов России занимают значительное место. Так, в 2009 году трансферты субъектам Федерации были увеличены на треть, их доля достигла 27 % всех доходов от бюджетов регионов. В последующие годы они немного снизились. Межбюджетные трансферты существуют в следующих формах: дотации бюджетам субъектов Российской Федерации; субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации; субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации предусматриваются в составе федерального бюджета и распределяются между субъектами Российской Федерации в соответствии с единой методикой, утверждаемой Правительством РФ.

Под субсидиями бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения. Например, в конце 2019 года Саратовская область успешно прошла отбор, по итогам которого региону была предоставлена субсидия из федерального бюджета на создание условий для формирования современных компетенций и навыков у детей с ограниченными возможностями здоровья в 13 образовательных

организациях в 2020-2024 годах. Субсидия поступила в рамках федерального проекта «Современная школа» национального проекта «Образование», инициированного майским указом Президента России Владимира Путина и реализуемого при поддержке и под контролем главы региона Валерия Радаева.

Под субвенциями бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке. Так, ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в ст.28.2 устанавливает, что Российская Федерация передает для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по предоставлению мер социальной поддержки инвалидов по оплате жилого помещения и коммунальных услуг и по обеспечению жильем инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, нуждающихся в улучшении жилищных условий, вставших на учет до 1 января 2005 года. Средства на реализацию передаваемых для осуществления полномочий по предоставлению указанных мер социальной поддержки предусматриваются в федеральном бюджете в виде субвенций.

В данных случаях социальные обязательства субъекта Федерации обеспечиваются средствами федерального бюджета.

Во-вторых, это обязательства субъекта, которые возникают при реализации федеральных законов принятых по вопросам совместного ведения, обеспечиваемые средствами регионального бюджета. Выше, мы уже приводили пример ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Были перечислены основные направления поддержки инвалидов, которые обеспечиваются из бюджета Российской Федерации в форме субвенции, передаваемых бюджетам субъектов Федерации. Однако, указанный закон содержит и ряд направлений поддержки инвалидов, которые возлагаются на органы власти субъектов Российской Федерации. Так, в статье 28. «Социально-бытовое обслуживание инвалидов» прямо говорится о том, что социально-бытовое обслуживание инвалидов осуществляется в порядке и на основаниях, определяемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации с участием общественных объединений инвалидов. При этом, федеральный закон перечисляет те направления социально-бытового обслуживания инвалидов, которые должны быть обеспечены региональными властями.

Инвалидам, нуждающимся в постороннем уходе и помощи, предоставляются медицинские и бытовые услуги на дому либо в стационарных организациях. Условия пребывания инвалидов в организации социального обслуживания, предоставляющей социальные услуги в стационарной форме, должны обеспечивать возможность реализации инвалидами их прав и законных интересов и содействовать удовлетворению их потребностей.

Инвалиды обеспечиваются необходимыми средствами телекоммуникационного обслуживания, специальными телефонными аппаратами (в том числе для абонентов с дефектами слуха), переговорными пунктами коллективного пользования.

Инвалиды обеспечиваются бытовыми приборами, тифло-, сурдо- и другими средствами, необходимыми им для социальной адаптации.

Ремонт технических средств реабилитации инвалидов производится вне очереди с освобождением от оплаты или на льготных условиях.

Порядок предоставления услуг по ремонту технических средств реабилитации инвалидов определяется Правительством Российской Федерации.

При всей общественной значимости федерального законодательства, содержащего, ожидаемые обществом, социальные обязательства, нельзя не видеть, что федеральный центр несколько произвольно разграничивает такие обязательства. Не учитываются финансовые и организационные возможности регионов. Часто, такое экономическое поведение центра ухудшает общую социально-экономическую ситуацию в субъекте Федерации. Так, в разные годы федеральным центром был принят ряд законов, которые возлагали определенные полномочия на органы местного самоуправления. «Обвал» разного рода обязательств на муниципалитеты без учета их готовности к исполнению привел к значительному увеличению задолженности муниципальных образований. В 2013, как следовало из выступления бывшего главы города Саратов О.Грищенко, г.Саратов обязан был выплатить по удовлетворенным судебным искам около 12, 5 млрд. руб. В тот момент, это было почти равно годовому бюджету города. В структуре этого долга, 10 млрд.руб составляли требования по искам, поданным по инициативе органов прокуратуры, то есть иски во исполнение федерального законодательства, иски бесспорного характера. Это требования по предоставлению квартир, паспортизации дорог, предоставлению мест в детских садах и т.д. Значительный объем этого долга образовался в результате вступления в силу Жилищного кодекса. Так, МУ ДЕЗы обязаны были передать на содержание управляющим компаниям жилые дома, многие из которых находились не в должном состоянии. Управляющие компании принимали данные дома на обслуживание с условиями, согласно которым МУ ДЕЗы должны были в дальнейшем за свои средства отремонтировать эти дома. После того как это не было сделано последовали иски от управляющих компаний об исполнении взятых на себя обязательств по ремонту и приведению в надлежащее состояние жилых домов. Несмотря на некоторое смягчение позиции судебных органов (было отказано в удовлетворении индексации удорожания работ) в целом требования управляющих компаний были удовлетворены. То есть, Жилищный кодекс РФ, как федеральный закон нельзя было исполнить без серьезного ущерба для бюджета муниципальных образований. Однако, данное обстоятельство не было учтено федеральным центром при установлении указанных требований. Учитывая, что город Саратов является столицей субъекта Федерации и донором, его тяжелое финансовое положение стало тормозом все региональной экономики.

Мы видим, что интенсивная политика социального выравнивания федерального центра позитивно влияет на социальный мир в обществе, отчасти увеличивает потребление и доходы населения. Однако, она не способна решать проблемы инвестиционной привлекательности регионов и обеспечивать их интенсивное развитие. Скорее, наблюдается обратный эффект – перегрузка региональных бюджетов социальными обязательствами не позволяет направить средства на инвестиционный «прорыв» и обеспечить устойчивый экономический рост.

Анализируя бюджетную политику регионов в 2018 году, эксперты в конце 2017 прогнозировали, что субъекты Федерации в 2018 году намерены значительно увеличить расходы на социальную сферу, при том, что инвестиционная составляющая региональных бюджетов сокращается и вряд ли вырастет в ближайшие годы. Так считали опрошенные ТАСС представители региональных властей и эксперты. Дополнительным источником для развития экономики в этих условиях может стать сокращение госдолга и частичный пересмотр расходных обязательств. Соцобязательства - на первом плане. Долю расходов на социальную сферу увеличат в 2018 году многие российские регионы. К примеру, в Удмуртии она вырастет с 63 до 69%, в Волгоградской области - с 59,9 до 62,1%, в Севастополе - с 42,6 до 49,2%. Инвестиционная составляющая бюджетов там, где заложены средства на развитие экономики, в последние годы в основном только сокращается. Заместитель председателя Совета Федерации, член комитета Совфеда по бюджету и финансовым рынкам Евгений Бушмин считает, что в ближайшие годы ее стоит рассматривать только как "остаток от выполнения всех социальных обязательств". "Не думаю, что кто-то будет ставить инвестиции вперед выполнения социальных обязательств", - сказал Бушмин ТАСС. По его мнению, доля инвестиций, вероятно, будет увеличиваться в тех регионах, доходы в которых растут выше инфляции, однако соцобязательства будут всегда на первом месте. Ведущий научный сотрудник Института "Центр развития" НИУ ВШЭ Андрей Чернявский отметил, что основной массе регионов сложно увеличить бюджетные расходы на инвестиции, в том числе из-за необходимости выполнять "майские указы". "Регионы, за исключением, например, Москвы, принимают бюджеты в условиях ограниченных финансовых ресурсов", - подчеркнул Чернявский. Как показало время, эти прогнозы были верны.

Таким образом, мы видим, что использование федерального закона в качестве исключительного средства разграничения правотворческих полномочий по вопросам совместного ведения, стало институтом торможения экономического развития субъектов Российской Федерации.

Список использованной литературы и источников:

1. Зубаревич Н.В. Как выживают российские регионы в кризис // Новая газета 18 ноября 2016.
2. Глава Саратова о городском бюджете: «Правоохранители умывают руки» // Сар БК. 10 июня 2013.
3. Регионы увеличивают социальные расходы и ищут новые источники для инвестиций // tass.ru 11/12/2017 URL: <https://tass.ru/ekonomika/4803106> (дата обращения 01.09. 2020 г.)

А.П. Мазуренко

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СУБЪЕКТОВ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация. В представленном исследовании рассмотрены проблемы взаимодействия субъектов правотворческой политики в правотворческой деятельности. Предпринят анализ субъектного состава лиц, принимающих участие в формировании и реализации правотворческой политики. Делаются выводы о роли каждого из них в совершенствовании правотворческого процесса.

Ключевые слова: правотворческая политика, правотворческая деятельность, субъекты, участники

INTERACTION OF THE SUBJECTS OF LAW-CREATIVE POLICY IN LAW-CREATIVE ACTIVITIES

Abstract. The presented study examines the problems of interaction between the subjects of law-making policy in law-making activities. The analysis of the subject composition of the persons taking part in the formation and implementation of the law-making policy is carried out. Conclusions are made about the role of each of them in improving the law-making process.

Keywords: law-making policy, law-making activity, subjects, participants

Главным, если не единственным субъектом отечественной правотворческой политики вплоть до конца XX века являлось государство в лице его органов и высших должностных лиц. И даже в годы правления коммунистической партии правотворческая политика сохраняла государственно-властный характер, поскольку компартия была единственной политической партией в стране, практически сросшейся с государственным аппаратом.

В первые годы после распада Советского Союза, центральные органы власти фактически утратили лидирующие позиции во многих сферах общественной жизни. Попытки тогдашнего российского руководства переложить бремя управления огромной страной на регионы, а экономические проблемы отдать на откуп рыночной стихии, привели к ослаблению влияния государства и на правотворческую политику. Практически она была сведена к политике указного права первого российского президента [1], позволявшего себе вмешиваться в сферу регулирования наиболее важных общественных отношений, подлежащих регламентации только на законодательном уровне.

Такая правотворческая политика привела к значительным перекосам как в сфере государственного управления в целом, так и в сфере правотворчества. Однако с начала с 2000-х годов в стране был взят курс на строительство сильного государства с жесткой вертикалью власти. Эта политика привела, в частности, к наведению определенного порядка и в законодательстве, к исправлению перекосов в правовых отношениях центра и регионов. Постепенному выстраиванию новых взаимоотношений между государством и обществом.

В этих условиях все яснее стала проявляться мысль о том, что государство не должно быть единственным генератором и проводником политики в жизнь [2]. Данную позицию российского Президента разделяют многие известные ученые. Так, по мнению авторов проекта Концепции правовой политики в Российской Федерации, механизм ее формирования и реализации складывается из практической деятельности субъектов гражданского общества и органов государственной власти в области правового регулирования социальных отношений. В его основе лежат принципы активного участия социальных структур в процессах разработки и практического осуществления правовой политики, общественного контроля за деятельностью государственных органов и должностных лиц в юридической сфере [3, с. 4].

Анализируя классификацию участников современной российской правотворческой политики, попытаемся сконструировать модель ее субъектного состава. По мнению К.В. Шундикова, для этого необходимо ответить на вопрос,

кто из субъектов наличной социально-политической практики реально осуществляет либо объективно и потенциально способен осуществлять целенаправленную, целесообразную, системную, последовательную, регулятивно-организационную деятельность в сфере правового регулирования социальных отношений, определяющую основные тенденции и параметры функционирования и развития правового регулирования в общегосударственном масштабе [4, с. 15]. Вполне очевидно, что на сегодняшний день, как бы кто-то не настаивали на ином, субъектами правотворческой политики в указанной трактовке, безусловно, выступают высшие государственные органы власти и управления Российской Федерации. Это же вытекает из анализа правового статуса данных субъектов.

К таким субъектам, прежде всего, следует отнести *Президента Российской Федерации*. Выработка правотворческой политики Президента РФ находит свое выражение в проявлении законодательной инициативы, в реализации права вето, в посланиях Федеральному Собранию РФ. Последние характеризуются публичностью и масштабностью в определении политического курса государства, в решении проблем функционирования и взаимодействии системы органов государственного управления, отдельных отраслей производства и т.п. Исходя из реалий, определенных действующими конституционными положениями, можно с уверенностью говорить о лидирующей роли в формировании отечественной правотворческой политики не парламента, а именно Президента РФ [5].

Помимо Президента РФ, важнейшими субъектами правотворческой политики являются *Государственная Дума и Совет Федерации (Федеральное Собрание Российской Федерации)*, а также законодательные органы субъектов Федерации. На наш взгляд, эта их роль должна выражаться преимущественно в планировании законотворческой работы. Верно подмечено, что «политика – это самая плановая вещь на свете. Если вы не планируете, вы проигрываете» [6]. Особенно верно данный тезис звучит по отношению к законодательной политике, в рамках которой формируется стратегия развития общества и государства.

Важным субъектом формирования и реализации правотворческой политики, несомненно, является *Правительство Российской Федерации*. Деятельность Правительства РФ неразрывно связана с процессами, протекающими в сфере политической и экономической жизни российского общества. Проведенное П.В. Крашенинниковым исследование подтверждает, что бремя реализации государственной политики во всех сферах жизни общества лежит на исполнительной власти [7, с. 31], которой, по мнению автора, необходимо действовать в рамках конституционной законности и в контакте с другими ветвями государственной власти, в т.ч. законодательной.

На наш взгляд, к числу субъектов правотворческой политики следует отнести также *судебные органы*. Здесь следует оговориться, что мы не являемся сторонниками позиции некоторых авторов, признающих за судебными органами правотворческие функции, что прямо противоречит принципу разделения властей, закрепленному в российской Конституции. Что же касается правотворческой политики, ее формирования и особенно реализации, то здесь решающая роль судебных органов не подлежит сомнению.

Немаловажным субъектом правотворческой политики является и *прокуратура Российской Федерации*. Несмотря на то, что в ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» она представлена только как участник правотворческой деятельности, это ни сколько не умаляет ее роли в

качестве полноценного субъекта правотворческой политики. Являясь специально уполномоченным государственным органом по надзору за соблюдением законодательства, прокуратура РФ осуществляет ряд функций, позволяющих отнести ее именно к таким субъектам.

Продолжая анализ субъектного состава правотворческой политики, следует заметить, что идеи народовластия и демократического устройства Российской Федерации, закреплённые в качестве фундаментальных принципов в Конституции страны, не позволяют ограничить круг участников данного вида правовой политики только высшими органами государственной власти.

Подобный подход в значительной мере обусловлен осознаваемой многими специалистами объективной необходимостью усиления конструктивной активности структур гражданского общества в современной России, преодоления рудиментов социального патернализма, правового нигилизма и политической пассивности.

Ю.Ю. Ветютнев полагает, что главная трудность коренится в множественности субъектов, ни один из которых не обладает достаточной волей, чтобы выполнить функцию носителя такой политики. По его, не бесспорному, на наш взгляд, мнению, трудно всерьёз говорить о народе как субъекте правовой политики. Наличие у народа единой воли и сознания есть не что иное, как фикция, которая может применяться разве что для легитимации решений какого-то иного субъекта [8, с. 24-25].

Осознание этого, хоть и косвенно, отражено в проекте Концепции правовой политики [3, с. 22-23], где перечень субъектов открывает не «народ» или «население», а граждане. В любом случае, *граждане Российской Федерации* являются, как минимум, ее участниками, поскольку обладают правом осуществления контроля за формированием правотворческой политики государственными органами власти, правом участия в обсуждении наиболее социально значимых законопроектов, а также правом обжалования незаконных или нецелесообразных действий и актов указанных органов в установленном законодательством порядке.

Общественные объединения участвуют в формировании и реализации правотворческой политики путем выражения мнения определенных категорий населения по конкретным социально-политическим проблемам, требующим законодательного решения, доведения их до сведения широкой общественности и органов государственной власти, оказывая влияние на формирование общественного мнения.

Способами воздействия на формирование правотворческой политики таких субъектов политической жизни, как *политические партии* являются их практическое участие в деятельности парламентских фракций, выдвижение своих кандидатов на выборах в законодательные органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления, участие в выборах в указанные органы и в их правотворческой работе.

Организации гражданского общества, как участники правотворческой политики, призваны играть важную роль в процессе достижения целей Российского государства по повышению качества законодательства, качества деятельности власти и качества жизни посредством проведения общественных экспертиз нормативных правовых актов, общественного контроля за деятельностью органов государственной власти всех уровней и принимаемыми ими решениями, общественных инициатив и других форм гражданского участия [9, с. 48].

Воздействие на процесс формирования и осуществления правотворческой политики оказывают также *средства массовой информации*. Они делают это путем распространения в обществе различного рода информации, содействия коммуникации общества и представительной власти, выявления и формирования общественного мнения по социально значимым вопросам, требующим нормативно-правового урегулирования.

Немаловажными участниками правотворческой политики являются *работники аппаратов представительных и исполнительных органов власти*. Они осуществляют не очень заметную, но достаточно важную функцию в процессе формирования правотворческой политики. В их функции входит исследование системы действующих законов и подзаконных актов с целью их совершенствования, анализ результатов внесения изменений в систему законодательства, непосредственное правотворческое планирование, разработка текстов законопроектов и поправок к ним.

Особую роль в осуществлении правотворческой политики играют такие ее участники как *эксперты* – специалисты, обладающие специальными углубленными знаниями, необходимыми для обеспечения эффективного правотворчества [10, с. 13].

В то же время, наиболее вероятными и действенными участниками правотворческой политики являются *социальные группы и организации, лобби, крупные финансово-промышленные компании* и т.п. Какие-то из этих организаций обладают необходимыми интеллектуальными ресурсами для формирования данной политики (например, научно-исследовательские центры), другие располагают ресурсами власти (группировки внутри тех или иных государственных органов), третьи способны подкрепить ее финансовой поддержкой.

Подводя итог сказанному, можно констатировать, что на сегодняшний день система субъектов и участников правотворческой политики включает в себя большой круг лиц. В ее формировании принимают активное участие такие субъекты, обладающие властными полномочиями в политической сфере, как Президент РФ, Федеральное Собрание РФ и законодательные (представительные) органы субъектов Федерации, Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти. К числу участников, которые потенциально способны оказывать определенное воздействие на формирование и практическую реализацию подобной политики, каким-либо образом влиять на ее осуществление, относятся граждане РФ, муниципальные органы власти и управления, различные институты гражданского общества (политические партии, общественные объединения, профсоюзы, средства массовой информации, организации, учреждения, предприятия различных форм собственности и другие государственные и общественные структуры), представители научного сообщества, эксперты, лоббисты [11, с. 108]. Причем, следует подчеркнуть, что перечень этих участников можно считать открытым, поскольку в новых российских условиях, влиять на формирование и реализацию правотворческой политики могут и иные субъекты политико-правовой жизни, помимо перечисленных выше.

Список использованной литературы и источников:

1. Лучин В.О. «Указное право» в России. М., 1996. 52 с.
2. Стратегическое планирование Президента // Парламентская газета. 2009. 25 сентября.

3. Проект Концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 года / Под ред. А.В. Малько. Саратов, 2010. 40 с.
4. Шундилов К.В. Проект концепции правовой политики в Российской Федерации / А.В. Малько, Н.И. Матузов, В.В. Нырков, К.В. Шундилов. М., 2008. 40 с.
5. Какие поправки в Конституцию предложил Путин // Ведомости. 2020. 2 марта. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/03/02/824236-putin-konstitutsiya> (дата обращения 09.09.2020).
6. Павловский Г. Кто не планирует политику, тот проигрывает // Российская газета. 2015. 10 февраля.
7. Крашенинников П.В. Федеральный законотворческий процесс. М., 2001. 125 с.
8. Ветютнев Ю.Ю. Множественность субъектов как главная трудность правовой политики // Правовая политика: от концепции к реальности / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2004. 304 с.
9. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2008 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / Под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. М., 2009. 157 с.
10. Чухвичев Д.В. Законодательная техника. М., 2012. 239 с.
11. Мазуренко А.П. Правотворческая политика (опыт научного исследования): научные труды. М., 2018. 554с.

Е.А. Макаренко

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В СФЕРЕ СТРАХОВАНИЯ ИМУЩЕСТВА И ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Аннотация. В представленной статье рассмотрены проблемы рискового наполнения договоров страхования имущества и ответственности юридических лиц. Автор проанализированы основные риски, которые несет страхователь в настоящий момент, проводя в рамках действующего законодательства электронные аукционы по страхованию. На основе анализа ряд последствий от применения исключительно ценовой ориентации заказчика при проведении закупок. Предложено развернутое рисковое наполнение договоров страхования и методы повышения прозрачности страхового бизнеса.

Ключевые слова: риск, страхование имущества, государственные закупки, электронный аукцион, сервис.

Е.А. Makarenko

PROVISION OF TRANSPARENCY OF PUBLIC PURCHASES IN THE FIELD OF INSURANCE OF PROPERTY AND RESPONSIBILITY

Abstract. This article discusses the problems of risky filling of property insurance contracts and liability of legal entities. The author analyzes the main risks that the policyholder bears at the moment, conducting electronic insurance auctions within the framework of the current legislation. Based on the analysis, a number of consequences from the use of exclusively the customer's price orientation during the procurement process. Extensive risk filling of insurance contracts and methods for increasing the transparency of the insurance business are proposed.

Keywords: risk, property insurance, government procurement, electronic auction, service.

В России в 2020 году продолжается устойчивая тенденция по сокращению числа страховых компаний. Для этого существуют как законодательные причины -

требования законодателя к увеличению уставного капитала, требования регулятора к подтверждению стоимости активов компании, - так и причины, связанные с общей рыночной конъюнктурой: эпидемия коронавируса, падение уровня доходов населения, демпинг со стороны крупных игроков, рост убыточности по ряду видов страхования (обязательное страхование автогражданской ответственности (далее – ОСАГО), страхование ответственности туроператоров за неисполнение обязательств по договору о реализации туристского продукта, страхование ответственности застройщиков). В связи с этим небольшие компании пытаются выживать, активизируя свою деятельность в секторе государственных закупок.

В настоящий момент в России государственные закупки регулируются Федеральным Законом № 44 от 05 апреля 2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и Федеральным Законом № 223 от 18 июля 2011 года «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»; при возникающих в процессе закупок спорах стороны могут руководствоваться положениями Федерального Закона № 135 от 26 июля 2006 года «О защите конкуренции». Сфера страхования в данном направлении практически не зарегулирована и каждый заказчик волен писать конкурсную документацию самостоятельно [1, с. 471]. Учитывая то, что сотрудник компании-заказчика, оформляющий тендерную документацию, обычно не является профессионалом в сфере страхования, то документация зачастую может содержать заведомо невыполнимые или взаимоисключающие пункты [2, с. 39]. Например, заказчик может выставить условие о выдаче страхового полиса до подписания государственного контракта или выставить требование об организации восстановительного ремонта застрахованного объекта независимо от наличия на нем повреждений, имевшихся до заключения договора страхования.

Если с обязательными видами страхования (ОСАГО, обязательное страхование гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни и имуществу пассажиров (далее – ОСГОП) и обязательное страхование гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте (далее – ОСОПО)) и псевдообязательными, например, страхование ответственности судовладельца ситуация является достаточно понятной и зарегулированной законодательно, то с добровольными видами страхования (особенно со страхованием имущества юридических лиц) ситуация выглядит хаотичной [3, с. 93]. В настоящий момент бюджеты различных уровней содержат статьи расходов на страхование имущества. Причина понятна: государство пытается снизить возможные потери при наступлении возможных случаев утраты/повреждения имущества или причинения вреда, переложив эти расходы на коммерческие структуры (в данном случае на страховые компании). Это становится особенно актуально в условиях, когда жилой фонд стареет и в его адекватный ремонт вкладываются деньги неохотно. Безусловно, страхование в данном случае – это нормальный рыночный механизм, который позволяет справиться с непредвиденными ситуациями. Однако текущая финансовая ситуация в России и отсутствие стандартов при страховании имущества юридических лиц приводит к тому, что заказчики покупают не страховую защиту, а договор, который никто не собирается выполнять [4, с. 82]. Страхование вообще отрасль достаточно консервативная и современные технологии и стандарты внедряются в самый последний момент.

В настоящий момент небольшие страховые компании имеют весьма негативную ситуацию с убыточностью, при этом их бизнес-модель была выстроена по «пирамидальной» схеме, когда убытки по текущим страховым событиям покрываются не за счет формируемых резервов, а за счет страховых премий в текущем периоде. Данная схема не является устойчивой и жизнеспособной при падении сборов. Падение сборов при сохранении уровня убыточности (а в текущей экономической ситуации она даже будет расти) это неизбежно приведет к банкротству страховой компании (если собственники не захотят докапитализировать ее). Осознавая данную ситуацию, многие небольшие компании пытаются восстановить сборы не путем поиска новых сегментов рынков, развития новых каналов продаж или развития продуктовой линейки, а путем наименьшего сопротивления – пробуя себя в сегменте госзакупок, где первоначальные затраты минимальны. Однако, несмотря на кажущуюся простоту, данный сегмент является достаточно рискованным и при отсутствии достаточной квалификации андеррайтера и перестраховочной защиты может стать той самой соломинкой, которая ломает спину верблюду.

С 1 января 2019 года согласно 44-ФЗ государственные заказчики вынуждены отказаться от «бумажных» конкурсов и перейти в «электронный» формат [5, с. 448]. Данная мера, с одной стороны, резко снижает вероятность сговора между заказчиком и «нужным» исполнителем, с другой стороны - позволяет участвовать в закупках, например, Санкт-Петербурга небольшим региональным страховым компаниям, например, из Якутии, при отсутствии даже представительства в Санкт-Петербурге. При этом согласно Письму Министерства экономического развития Российской Федерации от 10 августа 2015 года № ОГ-Д28-10702 заказчик в рамках 44-ФЗ не может выставлять требования к наличию филиала или представительства данного страховщика в своем федеральном округе. Это приводит к тому, что серьезные объекты, как, например, ГУП «Московский метрополитен», который имеет 3 897 объекта недвижимости (станции, тоннели, коммуникации, доки, здания, сооружения линейные объекты и т.д.) в 2017 году на сумму 979 млрд. руб. страховала АО «СК «Стерх», о существовании которой до этого конкурса знало весьма ограниченное число людей. В 2019 году у данной компании была отозвана лицензия на страхование и компания признана банкротом.

В настоящий момент благодаря базе Российского союза автостраховщиков любой страховщик может (и должен) при принятии на страхование автомобиля по ОСАГО учитывать его страховую историю, которая отражается в коэффициенте бонус-малус. При наличии убытков данный коэффициент увеличивается, а при их отсутствии – уменьшается. В результате за несколько лет безаварийной езды страхователь может получить до 50 % скидки на полис ОСАГО. Многие компании стали привязывать данный коэффициент и к тарифам по каско, т.к. он косвенно отражает аварийность или безаварийность вождения. В настоящий момент доля страхуемых объектов недвижимости растет, поэтому необходима единая электронная база, которая бы содержала следующую информацию:

- наименование текущего страховщика;
- страховая сумма, страховая премия, риски;
- сроки действия договора страхования;
- убытки за все периоды страхования (дата страхового события, сумма выплаты, наличие ответчика).

Данная информация необходима как страховщикам, так и ведомствам, отвечающим (например) за пожарную безопасность, или коммунальным службам, т.к. если в каком-то здании регулярно проходят заливы из-за разрыва труб и страховщики отказываются принимать внутреннюю отделку данного объекта на страхование, то возникают вопросы к коммунальным службам об эффективности их работы или к подрядной организации, которая осуществляла ремонт отопительной системы здания. Прозрачность рисков, составляющей приведет к тому, что страхователи перестанут бегать ежегодно от одного страховщика к другому в связи с убытками, а станут думать о страховой истории объекта страхования, т.к. зачастую дешевле вложить относительно небольшие деньги в ремонт, например, коммуникаций, чем пытаться получить возмещение с регионального страховщика, который после очередного повышения требований ЦБ к размеру уставного капитала может объявить себя банкротом [6, с. 78]. Как это произошло, например, с небольшой страховой компанией ООО «Центральное страховое общество», которое выиграло тендер более чем на 13,7 млрд. руб. госсредств на страхование жизни и здоровья 788 800 сотрудников МВД в 2018–2019 гг. В дальнейшем компания лишилась лицензии и решением Правительства Российской Федерации исполнителем по данному контракту было выбрано ООО «ВТБ-Страхование» [7, с. 39].

В случае же со страхованием имущества наиболее подходящей структурой для хранения информации о страховых событиях был бы Росреестр, где по кадастровому номеру можно было оперативно получать информацию о страховой истории того или иного объекта. Именно прозрачность страховой истории – один из ключей к прозрачности всего страхового рынка, который в настоящее время переживает не самые лучшие времена как в сегменте страхования физических лиц, так и юридических.

Список использованной литературы и источников:

1. Белозеров С.А. Влияние страхования на выбор сберегательной стратегии домашнего хозяйства. // Материалы II международной научно-практической конференции, посвященной 75-летию экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета; III международной научной конференции - Соколовские чтения «Бухгалтерский учет: взгляд из прошлого в будущее; международной весенней конференции молодых ученых-экономистов «Наука молодая». 2015. С. 471-472.
2. Макаренко Е.А., Борисов А.С. Влияние нейромаркетинга на технологии продвижения новых продуктов. // Актуальные проблемы экономики и управления. 2019. № 3 (23). С. 38-40.
3. Макаренко Е. А., Песоцкий А.Б. Применение методов геймификации и телематики в страховании автотранспорта в России. // Инновационная деятельность. 2019. № 4 (51). С. 92-100
4. Кудрявцев А.А. Марковские модели медико-экономических стандартов. Применение математики в экономике сборник статей. Санкт-Петербургский государственный университет. Санкт-Петербург, 2004. С. 81-96.
5. Макаренко Е.А., Песоцкий А.Б. Применение телематики и принципов геймификации в сфере страхования: зарубежный опыт и российская практика // Сборник: Цифровой регион: опыт, компетенции, проекты Труды II Международной научно-практической конференции. 2019. С. 447-452.
6. Модернизация бизнеса и образования в условиях инновационного реформирования. Коллективная монография // СПб.: Из-во СПбГУСЭ, 2010.
7. Моськин А.В., Макаренко Е.А. Совершенствование механизма обеспечения страховой защиты спортсменов // Сборник: Физическая культура студентов материалы Всероссийской научно-практической конференции. 2019. С. 38-41.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД К СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

*Ius est ars boni et aequi
Celsus*

Аннотация. В представленной статье автором рассмотрены основные предпосылки и условия систематизации действующего законодательства об административных правонарушениях. К ним, прежде всего, отнесены внутренние и внешние факторы, такие как: общемировые тренды (Цели устойчивого развития, основные тенденции развития современного государственного управления и т.п.), государственные программы, цели 2024 и т.п. На основе сложившейся административной практики тенденций выявлена и обоснована необходимость систематизации законодательства об административных правонарушениях с учетом этих факторов. Автором предложены основные принципы указанной систематизации.

Ключевые слова: систематизация законодательства об административных правонарушениях, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

D. B. Minnigulova

CONCEPTUAL APPROACH TO THE SYSTEMATIZATION OF LEGISLATION ABOUT ADMINISTRATIVE OFFENSES

Abstract. The author considers the basic prerequisites and conditions for systematizing the current legislation on administrative offenses. The systematization of legislation considers internal and external factors, such as: global trends (Sustainable Development Goals, main trends in the development of modern public administration, etc.), government programs, goals 2024, etc. The necessity of systematizing the legislation on administrative offenses was identified and substantiated in the article. The author proposes the basic principles of this systematization.

Keywords: systematization of the legislation on administrative offenses, the Code of the Russian Federation on administrative offenses.

Концепция систематизации законодательства об административной ответственности должна вобрать в себя с одной стороны общемировые тренды развития государственного управления и лучшие практики правового регулирования административных правоотношений гражданина и государства, а с другой стороны, все современные возможности цифрового обеспечения государственного управления для удобства граждан и органов государственной власти с возможностью быстро и гибко реагировать на изменяющиеся условия функционирования и оперирования массивами информации (big data).

Во-первых, правовая регламентация государственное управление, в целом, и регулирование административной ответственности, в частности, должны строиться на Целях тысячелетия или Целях устойчивого развития (ЦУР), провозглашенных Организации объединенных наций, членом которой является и Российская Федерация [1]. ЦУР призваны содействовать достижению устойчивого развития через объединение трех компонентов: экономического, социального и

экологического. Среди семнадцати целей важное место в сфере государственного управления заняла цель 16 - содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений, достижение данной цели предполагает, в частности: содействие верховенству права на национальном и международном уровнях и обеспечить всем равный доступ к правосудию; значительное сокращение масштабов коррупции и взяточничества во всех их формах; создание эффективных, подотчетных и прозрачных учреждений на всех уровнях (государственного управления - прим. автора); поощрение и проведение в жизнь недискриминационных законов и политики в интересах устойчивого развития и т.п. 16 цель устойчивого развития в контексте публичного управления корреспондирует со всеми целями, которые определяются для государств как приоритетные, тем не менее можно определить и наиболее важные с точки зрения государства и права, такие как: цель 3 - обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте; цель 4 - обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех; цель 5 - обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек; цель 7 - обеспечение доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех; цель 8 - содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, 15 полной и производительной занятости и достойной работе для всех; цель 9 - создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям. Государство, как известно, представлено своим аппаратом в лице государственных служащих, которое создано для удовлетворения нужд граждан и именно это определяет смысл профессиональной деятельности государственных служащих. Все государства мира находятся в процессе перманентного реформирования государственного управления для того, чтобы завоевать доверие своих граждан и это сложный специфический процесс, который требует внимания, изучения, научного осмысления, мониторинга, коррекции и наращивание потенциала. Именно этим обстоятельством определяется пристальный интерес к модернизации государственной власти, внедрению инновационных подходов в оказании государственных услуг населению, оценке профессиональной деятельности госслужащих и т.п.

Потребность в трансформации правового регулирования государственного управления, и, следовательно, законодательства об административной ответственности обуславливается, как уже отмечалось, влиянием внешних и внутренних факторов. К внешним можно отнести: наличие новых технологий (Интернет, беспроводные технологии и т. п.) и, как следствие, доступность информации, глобализация и иные геополитические процессы, сокращение природных и иных ресурсов, т. п. К внутренним факторам – дорожные карты и государственные программы, рост использования технологий и т. п. кроме того, нужно иметь ввиду, что и само реформирование законодательства об административной ответственности эволюционирует от администрирования к управлению, от управления к трансформации, от трансформации к руководящему (направляемому) сотрудничеству, как это, к примеру, произошло в Онтарио (Канада). В современной структуре модернизации правового регулирования государственного управления можно обозначить следующие основные приоритеты

на основе текущих общественных вызовов – это: 1. Ориентированность государственного управления на гражданина (глава вторая Конституции Российской Федерации) [2]; 2. Использование новых технологий (электронное правительство, мобильное правительство и т. п.); 3. Умная государственная власть – умное правительство (отсутствие излишней урегулированности, волокиты и бюрократии, наличие понятных и внятных законов - smart government); 4. Бережливое управление (совершенствование сферы государственных услуг); 5. Связанное управление (горизонтальная интеграция, возможность обмена данными между государственными органами и т. п.); 6. Государственное частное партнерство (консенсус между бизнесом и властью, например, как социальное предпринимательство) [3, с. 13-14].

Качество государственного управления является одним из фундаментальных факторов успешного экономического развития России. Научно-технический прогресс, современный уровень развития рынка, промышленная революция 4.0 предъявляют более высокие требования к эффективности государственного аппарата и самой исполнительной власти Российской Федерации. Именно поэтому все чаще законодатель фокусируется на таком стратегическом векторе как административная реформа, т.е. совершенствование системы государственного управления.

При этом ключевыми направлениями совершенствования системы государственного управления, по которым ведется систематическая работа, остаются:

- контроль и надзор;
- модернизация государственных услуг;
- оценка регулирующего воздействия;
- МФЦ «Мои документы»;
- разрешительная деятельность органов исполнительной власти [4].

В условиях административной реформы реализуется такое ключевое направление как совершенствование контрольно-надзорной деятельности в различных сферах общественных отношений для преодоления существующих административных барьеров. Минэкономразвития РФ планирует охватить данное направление посредством формирования нормативной контрольно-надзорной трилогии: закон о государственном и муниципальном контроле, закон об обязательных требованиях и новая редакция КоАП.

Очевидно, что действующий в реакции от 31 июля 2020 г. [5,6] КоАП требует изменения нынешней парадигмы регулирования административной ответственности в условиях динамично развивающейся административной реформы. Так, с момента принятия, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ [7] подвергался многократным поправкам, техническим правкам, дополнениям и изменениям (около 650!).

Изложенные обстоятельства послужили основанием для принятия Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 10 июня 2019 г. [8], которая стала одной из трех столпов реформирования контрольно-надзорной деятельности в России.

Общественное обсуждение проекта нового Кодекса об административных правонарушениях (КоАП) и прилагаемого к нему Процессуального кодекса закончилось. Минюст уже опубликовал доработанные повторно версии этих

документов. Тем не менее, эксперты и ученые отметили, что эта доработка к видимым успехам не привела, вопросы к процедуре административного преследования граждан остаются [9].

По нашему мнению, новому проекту Кодекса требуется дальнейшая доработка.

Так, Кодекс об административных правонарушениях в новой редакции должен быть нацелен на реформирование административного законодательства путем реализации следующих основных направлений:

1. Гуманизация административного законодательства, (к примеру, уменьшение размеров штрафов для субъектов малого предпринимательства, сокращении количества статей, предусматривающих арест, увеличения количества статей, предусматривающих предупреждение как вид взыскания);

2. Выведение всех процессуальных норм из действующего КоАП и административно-процессуальных норм Арбитражно-процессуального кодекса РФ в Кодекс административного судопроизводства РФ или формирование кардинально нового Административно-процессуального кодекса РФ [10,11,12,13,14], а также разгрузка судов, путем передачи рассмотрения административных правонарушений, по которым предусматриваются штрафы на рассмотрение государственным органам;

3. Устранения проблемы одновременного привлечения должностных и юридических лиц к ответственности за одно и то же правонарушение.

4. Включение в структуру КоАП административных коррупционных и дисциплинарных правонарушений на государственной службе;

5. Сокращение числа отсылочных норм в КоАП;

6. Учет современных тенденций административного регулирования, таких как «правительственная гильотина», «регулятивная песочница», применение цифровых технологий, повышение прозрачности административных процедур, и т.п.

7. Толерантно-предупредительный подход.

В целом, при формировании концепции совершенствования законодательства следует помнить и о цели права, которое определено еще Цельсом, как мастерство доброго и справедливого. Диалектическая дефиниция права позволяет определить и принципы совершенствования законодательства об административной ответственности, которыми могут стать:

1. Гуманизм;

2. Либерализм;

3. Законность;

4. Прозрачность(транспарентность);

5. Доступность;

6. Федерализм;

7. Понятность и простота изложения норм;

8. Цифровизация отдельных административных процедур (в будущем, создание Административного киберкодекса Российской Федерации);

9. Принцип одного окна и т.п.

Структура нового Кодекса об административных правонарушениях должна имея пандектную архитектуру воплотить инновационную парадигму построения законодательства с учетом современных тенденций развития государственного управления, нормативного регулирования и цифровизации административных

процессов, в том числе с помощью систем распределенного реестра, став новой правовой экосистемой, способной к масштабированию и тиражированию в другие отрасли права.

Таким образом, структура нового КоАП РФ будет иметь классическое разделение на общую и особенную часть, где в общей части будут определены все общие вопросы, а также инновационные инструменты, в том числе цифровые, а особенная часть будет содержать виды правонарушений по объектам посягательства.

Особенная часть нового Кодекса об административных правонарушениях может включать, по нашему мнению, следующие главы:

1. Административные правонарушения, посягающие на права и свободы граждан, их честь и достоинство;
2. Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность;
3. Административные правонарушения в области охраны собственности;
4. Административные правонарушения в области экологической безопасности, охраны окружающей среды и природопользования;
5. Административные правонарушения в промышленности, строительстве, энергетике (в том числе в области энергосбережения и повышения энергоэффективности);
6. Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель;
7. Административные правонарушения на транспорте;
8. Административные правонарушения в области дорожного движения;
9. Административные правонарушения в области связи, печати и информации;
10. Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций;
11. Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг, банковской деятельности;
12. Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушение таможенных правил);
13. Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти;
14. Административные правонарушения в области защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации;
15. Административные правонарушения против порядка управления;
16. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность;
17. Административные правонарушения в области воинского учета;
18. Административные правонарушения в области историко-культурного наследия;

19. Административные правонарушения в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, благоустройства и пользования жилыми помещениями;
20. Административные правонарушения в области против правосудия и деятельности органов уголовной и административной юрисдикции;
21. Административные правонарушения, посягающие на права несовершеннолетних;
22. Административные правонарушения в области космической деятельности;
23. Административные правонарушения в области физической культуры и спорта;
24. Административные коррупционные правонарушения;
25. Дисциплинарные правонарушения на государственной службе.

Список использованной литературы и источников:

1. Technical report by the Bureau of the United Nations Statistical Commission (UNSC) on the process of the development of an indicator framework for the goals and targets of the post-2015 development agenda (Working draft) (англ.). Sustainable Development Knowledge Platform. United Nations (19 March 2015) // URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6754Technical%20report%20of%20the%20UNSC%20Bureau%20%28final%29.pdf> (дата обращения 25.06.2020).
2. Конституция РФ 1993 г. (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7- 18 ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).
3. Миннигулова Д.Б., Шагалиев М. Г. Современные тенденции государственного управления и цели устойчивого развития Правовое обеспечение развития социального государства в свете целей устойчивого развития: сборник материалов Международной научно-практической конференции (г. Уфа, 21-13 ноября 2018 г.) в 2 ч. Ч. 2 / Отв. ред. Р. В. Нигматуллин. – Уфа : РИЦ БашГУ, 2018. – С. 13-18.
4. Портал административной реформы [Сайт] URL: <https://ar.gov.ru/> (дата обращения 25.06.2020).
5. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 01.05.2019 № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2019. № 18. Ст. 2219.
6. О внесении изменений в статьи 3.5 и 6.18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 01.05.2019 № 96-ФЗ // СЗ РФ. 2019. № 18. Ст. 2220.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
8. Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 10 июня 2019 г. // Сайт Правительства Российской Федерации [Сайт] URL: <http://government.ru/news/36971/> (дата обращения 25.06.2020).
9. Трифонова Е. Минюст проталкивает новый КоАП в Госдуму (25 июня 2020) URL: https://ng.ru.turbopages.org/s/ng.ru/politics/2020-06-25/3_7895_code.html (дата обращения 25.06.2020).
10. Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 25.01. 2017 № 13.
11. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20 декабря 2006 г. № 194-З.
12. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29.06.2020 № 350-VI.
13. Administrative Procedure Act (1946) of USA.
14. Administrative Procedure Act (行政手続法 Gyōsei tetsuzuki-hō) (1993) of Japan.

**ПРАВОТВОРЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ,
БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ**

Аннотация. В представленной статье рассмотрены правотворческие проблемы взаимодействия власти, бизнеса и общества в России. Автором проанализирована теория и практика функционирования федеральных и региональных законотворческих органов власти. На основе сложившейся конституционной практики выявлена и обоснована необходимость дальнейшего развития верховенства права во всех сферах жизни общества, что означает отсутствие произвольного усмотрения в управлении делами общества, государства и бизнеса.

Ключевые слова: правотворчество, общедиферальное и региональное законодательство, общественное мнение.

A.E. Mikhailov

**LAW-MAKING PROBLEMS OF INTERACTION BETWEEN GOVERNMENT,
BUSINESS AND SOCIETY: THEORY AND PRACTICE OF FUNCTIONING**

Abstract. The article deals with the law-making problems of interaction between government, business and society in Russia. The author analyzes the theory and practice of functioning of Federal and regional legislative bodies. Based on the established constitutional practice, the need for further development of the rule of law in all spheres of life of their society has been identified and justified, which means that there is no arbitrary discretion in the management of their society, state and business Affairs.

Keywords: law-making, Federal and regional legislation, public opinion.

Размышляя о теме нашей конференции, я вышел на проблематику, связанную с функционированием в России федеральных и региональных законотворческих органов власти, с их взаимодействием с бизнесом и обществом. Мне показалось целесообразным порассуждать об актуальных правотворческих проблемах в контексте взаимодействия власти, бизнеса и общества, которое, по-видимому, верно уловило какие-то новые тенденции в юридическом осмыслении данных социальных явлений. Такая постановка проблемы на научно-практической конференции требует пояснения и обоснования, поскольку в современной государственной правовой действительности России вопрос о совершенствовании законодательства является одним из наиболее значимых. В связи с постоянной критикой законов, правовых актов законодатель вынужден совершенствовать их, чтобы правоприменитель направлял свою деятельность на защиту прав и свобод человека и гражданина. Поэтому можно предположить, например, что одно из центральных мест в развитии российского законодательства должны занимать основополагающие идеи Афинского права.

Основными источниками права в Древних Афинах были: монономы, законы Драконта и законы Солонa [1, с. 193]. Монономa – единое, общее правило поведение, которое регулирует отношения в обществе. До определенного момента монономы были представлены в виде табу-запретов. Эти запреты воспринимались людьми как предписания, исходившие от Богов, духов. Однако с появлением

новых социальных отношений, государство ради сохранения своего статуса, суверенитета вынуждено создать единый фиксированный свод законов. И одним из таких законов стали законы Драконта. Законы Драконта славились своей суровостью и даже жестокостью. Следующим, кто занялся афинским законодательством, был Солон. Он отказался от тирании, но жестко реализовал реформы, которые в целом переустраивали государственную организацию на более широкой социальной основе, основывалось на интересах большинства народа. Благодаря мононормам, законам Драконта, законам Солона появилась определенное афинское законодательство, с которым собственно мы сравниваем российское законодательство. Вообще нам импонирует идея взаимосвязи между афинским и российским законодательством. Мы считаем, что афинские права, законы послужили задатками для становления Российского законодательства. Нами было отмечено, что афинские права и законы не в полной мере соответствуют статусу Афинского государства, как демократического. Именно поэтому российское законодательство было вынуждено внести свои изменения, которые были бы направлены на признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина.

Но прежде, чем приступить к сравнительному анализу стоит поговорить о законодательной системе Российской Федерации в целом. При этом обязательно нужно учесть, что в системе законодательства существует своя иерархия нормативно-правовых актов. В российской системе законодательства предусмотрено наличие у субъектов Российской Федерации не только конституций (уставов), но и собственных законов, которые принимаются в совместном ведении с Российской Федерацией и ее субъектами. История правового развития Российской Федерации знает множество примеров, когда происходит коллизия и противоречие между общефедеральным и региональным законодательством. В связи с этим четко прослеживается проблема в их соотношении. Происходят случаи, когда федеральный центр принимает за основу региональный законопроект, тем самым показывая, что данный нормативный правовой акт актуален не только для данного субъекта РФ, но и для всего государства в целом. Поэтому среди целей данной работы и рассмотрение несоответствий регионального законодательства федеральному. Для этого нужно изучить федеративное устройство Российской Федерации, развитие законодательства страны и рассмотреть уровень совместного ведения федерального центра и регионов. Так же рассмотреть, насколько развит уровень правотворческой деятельности в субъектах. Таким образом, проблема соотношения общефедерального и регионального законодательства актуальна на сегодняшний день и требует детального анализа.

Суть российского федерализма определена в Конституции Российской Федерации следующим образом: федеративное устройство России основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. При изучении Конституции Российской Федерации, а также различных уставов, конституций и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации, можно увидеть развитие федерального и регионального законодательства и их взаимосвязь в целом. В Российской Федерации закон является главным регулятором общественных отношений. В Конституции

Российской Федерации говорится о верховенстве закона на всей территории страны. Согласно п. 2 ст. 15 Конституции РФ граждане обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы [2]. Таким образом, существует единство государственной власти. Единство государственной власти характеризуется наличием общефедеральных органов власти. Их полномочия, также как и Конституция и законодательство распространяется на территорию всей страны. Полнотой власти обладают все субъекты Российской Федерации, но при этом они должны признавать конституционное разграничение между федеральным центром и ними, так как верховенство закона есть только у Конституции РФ. Вопросы совместного ведения федерального центра и субъектов закреплены в ст. 72 Конституции РФ [2].

Российская Федерация имеет четко определенную систему законодательства. Система законодательства РФ – это совокупность нормативно-правовых актов, связанных и взаимодействующих между собой и регулирующих общественные отношения. Правотворческий процесс в России происходит при непосредственном участии не только Государственной Думы и Совета Федерации, но и судебных органов власти, таких как Конституционный Суд РФ. При осуществлении правотворческого процесса, который служит для улучшения всех сфер жизнедеятельности страны, важное место играют отношения между реальным федеративным, демократическим государством и его субъектами. Ведь полная их взаимосвязь сможет правильно скорректировать вопросы, характерные только для конкретно-определенного субъекта. Вместе с тем, проблема законодательного процесса нашего государства всегда была и остается достаточно актуальной [3, с. 97-98]. Это связано с тем, что законодательный процесс составляет основу формирования законодательной базы Российской Федерации, нормативно-правовые акты которой призваны регулировать общественные отношения. Важность рассмотрения данной темы обусловлена также рядом проблем: фактической отстраненностью граждан РФ от законодательного процесса, отсутствием полной регламентации его сроков, слабой ролью верхней палаты парламента РФ в данной процедуре, рассмотрением законопроектов в законодательном органе субъекта РФ лишь в двух чтениях, возможностью формирования неконституционного законодательства РФ и законодательства субъектов РФ, противоречащего конституции (уставу). В современном государстве многие аспекты законодательного процесса недостаточно исследованы, именно поэтому актуальность рассмотрения данной проблемы значительна. С.А. Авакьян, М.В. Баглай, К.М. Худолей и другие, исследовали в своих работах основные проблемы законодательного процесса, а также выявляли различные способы их устранения. Несмотря на это, многие стороны данного процесса в настоящее время изучены достаточно слабо.

В целях совершенствования законодательного процесса в РФ необходимо, на мой взгляд, во-первых, нормативно определить понятие «законодательный процесс», во-вторых, наделить граждан РФ всех субъектов РФ правом обращаться в законодательный орган соответствующего субъекта с законодательной инициативой, упростив при этом процедуру реализации данного права. Кроме того, следует предоставить населению возможность участвовать в формировании законопроекта, затрагивающего права и свободы граждан, а также отклонять его, сняв тем самым его с дальнейшего рассмотрения законодательным органом субъекта. В-третьих, для упорядочения процедуры рассмотрения законопроектов предлагаю установить точные сроки законодательного процесса: момент начала

работы комитетов, комиссий перед чтениями, ее продолжительность, начало рассмотрения законопроектов в самих чтениях. В-четвертых, в целях более детального рассмотрения законопроектов необходимо усилить роль верхней палаты парламента, предоставив ей возможность рассматривать законопроекты в нескольких чтениях, а на уровне субъектов – установить обязательное их рассмотрение в трех чтениях. В-пятых, предлагаю обязать Конституционный Суд РФ, судебные органы субъектов РФ осуществлять предварительный контроль законов на их соответствие Конституции РФ и конституции (уставу) субъекта РФ соответственно. Данные способы позволят повысить эффективность законодательного процесса в РФ и в субъектах РФ и, соответственно, качество законодательной базы Российской Федерации.

Отдельного разговора при оценке взаимодействия власти, бизнеса и общества в России требует исследование влияния общественного мнения на законотворчество [4, с. 263-264]. Вместе с тем при изучении воздействия общественного мнения на законотворчество можно выделить два основных момента: 1) роль общественного мнения в принятии законодательных решений; 2) включенность социологических исследований в законотворческий процесс.

В странах с развитой системой парламентаризма и стабильным общественно-политическим строем роль и значение воли общества как фактора законотворчества уравновешены авторитетной представительной властью, опосредованы деятельностью политических партий и организаций, являющихся вполне эффективным инструментом взаимодействия государства и граждан. Если же представительная демократия еще недостаточно развита, избирательная система далека от совершенства, а партийная система нестабильна, то влияние общественного мнения на принятие законов часто осуществляется напрямую, без надлежащего опосредования, имеет иные масштабы и характер, влечет за собой не всегда благоприятные последствия. От того, из каких именно групп состоит общество, какие из них занимают лидирующие позиции, от их идеологии и реальной деятельности зависят тип общества, общественно-политическое и государственное устройство, полнота, характер и степень совершенности правовой базы государства. Можно согласиться с мнением проф. Т.Н. Радько о том, что социальные группы образуют общественно-политическую систему и являются ее основными элементами [5, с. 190]. Законодатель должен понимать, насколько принимаемое им решение учитывает интересы и пожелания основных социально-политических сил, а какие слои и группы остаются «обделенными». Для этого необходимы налаженные связи с общественностью. Одним из каналов реализации таких связей является изучение общественного мнения, специально ориентированное на потребности законотворческого процесса. Речь идет о включении исследований опросов общественного мнения в систему научного обеспечения законотворчества.

Задача законодателя — правильно сориентироваться в потоке поступающей к нему информации, противостоять давлению со стороны отдельных социальных групп, сколь бы сильны и влиятельны они ни были, а, главное — найти и сформулировать общезначимый правообразующий интерес. Последний можно определить как итог согласования позиций различных слоев общества, некую абстрактную правовую по своей природе модель выражения и защиты социальных интересов, не допускающую ущемления интересов других групп и слоев общества. Законодателю нужно не только фиксирование общественного мнения на данный момент, но и глубокое изучение мотивации правовых потребностей и настроений

граждан, обусловленности данных позиций морально-нравственными, социально-политическими и ценностно-нормативными ориентациями.

Результаты анализа правовых актов, конституций, уставов субъектов Федерации показывают, что существуют проблемы правового регулирования. Для исключения таких случаев как с республиками Татарстан и Башкортостан, необходимо уменьшить количество предметов совместного ведения и уточнить конкретно предметы ведения субъекта Российской Федерации. Это необходимо для того, чтобы создать благодатную почву для постепенного перехода России к децентрализованному государству. В настоящее время это невозможно осуществить быстро, так как Россия прошла огромный исторический период как унитарное государство. Сомнение в том, что Конституция РФ не способна оказывать должное воздействие на процессы экономические и социальные, порождается отклонением от конституционных требований и невыполнением конституционных задач. Тем не менее, законность по Конституции РФ должна быть общероссийской, т.е. единой для всех субъектов страны. Фактически продолжающаяся «война законов» отражается на состоянии всего государственного организма и опасна не только правовым неповиновением, но и политическими амбициями, национальными потрясениями, нестабильностью. В современных условиях она несколько изменила сферу своего распространения [6, с. 45]. Благодатная почва для этого, к сожалению, есть: это постоянная спешка в подготовке законопроектов; их низкое качество; бессистемность законотворческих работ и др.

Как мы уже говорили ранее, проблема совершенствования российского законодательства является одной из актуальных проблем сегодняшнего времени. И эта проблема заключается в приведении всего массива нормативных правовых актов в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Если не будут проводиться работы по реформированию законодательства, то общество может вернуться в хаос и анархию, вернуться к праву Древних Афин, которое было наполнено жестокостью. Хорошо, что на данный момент совершенствование законов является приоритетом государства. Таким образом, необходимо выполнить оптимизацию регионального законодательства, чтобы оно шло по направлению к развитию в соотношении общефедерального и регионального законодательства, а также с системой правовых актов муниципалитета, путем расширения правотворческих полномочий субъектов РФ. В Российской Федерации закон должен регулировать в необходимой степени совместное ведение субъекта РФ и государства, которое требует федеральный уровень. Важно убрать из степени такого регулирования вопросы, которые могут касаться более детального регулирования, которое может осуществить только субъект Российской Федерации. Одна из самых важных задач по урегулированию отношений между общефедеральным и региональным законодательством должна лежать сугубо на федеральном центре.

Список использованной литературы и источников:

1. История государства и права зарубежных стран. Часть 1. Учебник для вузов. 2-е изд., стер. Под ред. проф. Крашенинниковой Н.А. и проф. Жидкова О.А. М.: Издательская группа НОРМА–ИНФРА-М, 1999.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

3. *Оганесян А.Г.* Совершенствование законодательного процесса в Российской Федерации // Сборник тезисов работ участников XV Всероссийского конкурса молодежи образовательных и научных организаций на лучшую работу «Моя законотворческая инициатива» (I том) / Под ред. А.А. Румянцева, Е.А. Румянцевой. М.: НС «ИНТЕГРАЦИЯ», 2020.

4. *Шепелев Д.В.* Влияние общественного мнения на законотворчество // Правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Сборник научных статей: Материалы научно-практической конференции, состоявшейся 13-16 апреля 2009 г. в Российской академии правосудия / Отв. ред. В.М. Сырых, М.А. Занина. М.: Российская академия правосудия, 2010.

5. *Радько Т.Н.* Теория государства и права. М.: Проспект, 2009.

6. *Сенякин И.Н.* Принципы права и принципы законодательства: соотношение и взаимосвязь». Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «СГАП», 2010.

А.Ю. Мохов

УЧАСТИЕ ОБЪЕДИНЕНИЙ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ТОВАРОПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ

Аннотация. В статье, на основе анализа действующего российского и международного законодательства, с учётом неблагоприятной экономической обстановки рассматриваются основные механизмы участия объединений сельхозтоваропроизводителей в обеспечении продовольственной безопасности государства, базовые принципы государственной поддержки субъектов национального сектора национальной экономики. Особое внимание уделяется вопросам обеспечения беспрепятственного осуществления кооперации в сельском хозяйстве, влиянию аграрных и продовольственных вопросов на позицию современных политических партий. Рассматривается аграрный лоббизм, как «теневая» форма участия наиболее крупных субъектов АПК, в регулировании сельского хозяйства и экономики.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, сельское хозяйство, агропромышленный комплекс, сельскохозяйственная кооперация, лоббизм.

A.Yu. Mokhov

PARTICIPATION OF ASSOCIATIONS OF AGRICULTURAL PRODUCERS IN PROVIDING FOOD SECURITY OF THE COUNTRY

Annotation. In the article, based on the analysis of the current Russian and international legislation, taking into account the unfavorable economic situation, the main mechanisms of the participation of associations of agricultural producers in ensuring the food security of the state, the basic principles of state support for the subjects of the national sector of the national economy are considered. Particular attention is paid to the issues of ensuring the smooth implementation of cooperation in agriculture, the impact of agrarian and food issues on the position of modern political parties. Agrarian lobbyism is considered as a "shadow" form of participation of the largest agribusiness entities in the regulation of agriculture and the economy.

Key words: food security, agriculture, agro-industrial complex, agricultural cooperation, lobbyism.

Рассмотрение вопросов, связанных с государственным регулированием аграрного сектора экономики, правовых механизмов нормального

функционирования сельскохозяйственной отрасли в условиях рыночной экономики традиционно является одним из наиболее «острых» вопросов на всём протяжении современной Российской государственности. Повышенное внимание законодателя к регулированию агропромышленного комплекса страны обусловлено, прежде всего, важным историческим значением сельского хозяйства, как основы для нормальной жизни граждан Российской Федерации. Переход к рыночной экономике в начале 1990-ых гг. также заложил основы для выстраивания новых принципов регулирования сельскохозяйственной сферы – прежде всего, гарантирование частной собственности на землю. Основы новых принципов аграрно-правового регулирования заложены и в действующей Конституции РФ 1993 г.[1], в соответствии с которой земля и иные природные ресурсы не только выступают «базой» для экономического производства (т.е., прежде всего, могут являться объектами права собственности), но и являются основой жизни и деятельности народов, населяющих Российскую Федерацию.

При этом участие государства в обеспечении нормального и бесперебойного функционирования системы сельскохозяйственного производства и распределения продуктов питания остаётся достаточно весомым. Государство, принимая на себя большое количество социальных обязательств, обязано устанавливать наиболее общие требования к безопасности производимого сырья и готовой продукции, объёмы сельхозсырья, продуктов питания, необходимые для поддержания стабильного уровня жизни граждан Российской Федерации. Соответственно, можно сделать вывод о продовольственной безопасности и продовольственном обеспечении населения, как важных стратегических целях социально-экономического развития страны. Требования продовольственной безопасности обуславливают специфические цели аграрного законодательства России; обеспечение продовольственной безопасности образует собой самостоятельный принцип отечественного аграрного права.

Принцип обеспечения продовольственной безопасности страны должен распространяться на все элементы предмета аграрного права Российской Федерации. Исходя из этого, большую актуальность приобретает вопрос об участии производителей сельскохозяйственной продукции в общей системе АПК страны, способностях и механизмах их влияния на государственную политику в аграрной сфере

В частности, реализация принципа свободы аграрного предпринимательства, который рассматривается в науке в качестве одной из важнейших основ правового регулирования сельскохозяйственных отношений в обстановке рыночной экономики [7, с. 141] связывается с развитием и государственной поддержкой форм сельскохозяйственного предпринимательства, наиболее «приближенных» к конкретной территории, организационно и финансово удобных для самих жителей сельских территорий.

Например, в связи с недостаточной популярностью на сегодняшний день различных форм сельскохозяйственной кооперации (в частности, наблюдается значительное снижение количества как зарегистрированных, так и фактически действующих сельскохозяйственных кооперативов; на практике реализуется поддержка не всех форм сельхозкооперативов, предусмотренных соответствующим законодательством [4, с. 64]).

Представляется возможным более активное развитие «мелких» форм сельского бизнеса: крестьянских (фермерских) хозяйств, поддержку и законодательную регламентацию форм семейного предпринимательства [8, с. 9].

Механизмы стимулирования (прежде всего, финансового) могут сыграть важную роль в непосредственном обеспечении продовольственной безопасности на территории муниципальных образований. Например, считаем допустимым предоставлять дополнительные льготы по уплате земельного налога, арендной платы за землю для тех хозяйств, которые оказывают содействие в обеспечении продуктами питания местных образовательных и социальных учреждений, участвуют в социальных программах по продовольственной помощи одиноким пожилым гражданам, семьям из «групп риска» - что особенно важно в условиях преодоления негативных последствий пандемии COVID-19, защиты лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. В рамках стимулирования сельскохозяйственных кооперативов представляется допустимым повысить адресность мер поддержки – прежде всего, путём развития института грантов и конкурсов для хозяйствующих субъектов. Кроме того, возможным представляется экономическое стимулирование субъектов, занятых в производстве органической сельхозпродукции, пищевой продукции с улучшенными экологическими характеристиками [2].

Достижение основных критериев продовольственной безопасности неразрывно связано и с учётом главных глобальных «трендов» мирового сообщества. Так, например, особое внимание в условиях глобального процесса трансформации агропродовольственной «картины» мира в условиях пандемии COVID-19. Как отмечает в своём недавнем докладе Всемирная продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН, пандемия негативно сказалась на международных связях сельскохозяйственных производителей, «разрушив» сложившиеся десятилетиями цепочки поставок готового сырья и продуктов питания. Соответственно, растёт необходимость защиты интересов товаропроизводителей, которая может осуществляться, в том числе, и путём деятельности организаций, включающих в себя представителей наиболее крупных организаций в аграрной отрасли. Среди организаций, действующих на международном уровне, необходимо, прежде всего, отметить организацию ViaCampesina, не только объединяющая крупных фермеров из Италии, Испании, ряда стран Латинской Америки и других государств земного шара, но и осуществляющая большую просветительскую деятельность. В частности, организация выдвигает концепцию т.н. «продовольственного суверенитета», главным содержанием которой выступает не только государственная поддержка преимущественно национального товаропроизводителя, но и коренная «перестройка» культуры потребления самих граждан внутри страны. В самом общем виде концепция продовольственного суверенитета сводится к трём императивам – «Производить-покупать-есть местные продукты». Как отмечает А. В. Малов, данная концепция, ввиду своей понятности и ясности целей, может иметь высокое политическое значение, внедряясь в программные документы современных политических партий (прежде всего, левого толка), определяя тем самым направленность и содержание принимаемых в аграрной сфере законов [6, с. 227]. Проведённый нами анализ программных документов политических партий, имеющих наибольшую квоту (от своих стран) представительства в Европарламенте, позволяет сделать вывод о повышенном внимании к аграрным и продовольственным вопросам в этих партиях. При этом продовольственный вопрос обязательно связывается с внешнеполитической деятельностью, предоставлением дополнительных преференций для национальных производителей, либо же санкций и ограничений для импортных товаров и транснациональных корпораций.

Тезис о социальной риторике, как присущий исключительно левым партиям, на сегодняшний день утратил свою неоспоримую актуальность. Так, по итогам прошедших в конце мая 2019 г. выборов в Европарламент значительную поддержку в наиболее экономически развитых странах ЕС (ФРГ, Италии и Франции) получили политические силы «правого спектра», в программных документах которых принципам социальной и продовольственной политики уделяется значительное внимание. Так, п. 10.11.1 программы политической партии «Альтернатива для Германии» (Alternative für Deutschland, на выборах получила 10% от национальной квоты ФРГ в Европарламенте) указывается на необходимость повышения качества продуктов питания, путём установления специальной маркировки. Программой партии «Национальное объединение» (Rassemblement national, 30% квоты от Франции) в п. 126 предусматривается переход к национальной системе сельского хозяйства, постепенный отказ от импорта основных сельхозкультур (зерна, мяса, молока). Итальянской партией «Лига Севера» (Lega Salvini Nord, больше 40 % от квоты страны в Европарламенте) провозглашено преимущественное субсидирование мелких отечественных сельскохозяйственных производителей по отношению к крупным агрокомплексам.

Данные политические силы в теории традиционно называются «евроскептиками» (по причине их негативного отношения к ЕС как политическому и экономическому институту) [3, с. 100], поэтому их координированное участие в работе Европарламента может, как представляется, направить европейскую социальную и экономическую (прежде всего, аграрную) политику в качественно новом направлении.

В РФ, в отличие от многих европейских стран, большое политическое значение и влияние в сфере сельского хозяйства оказывают именно организации сельскохозяйственных товаропроизводителей. Среди наиболее крупных объединений подобного толка можно выделить Ассоциацию крестьянских (фермерских) хозяйств Российской Федерации (АККОР). В частности, организация приняла «активное участие в подготовке двух государственных программ развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на период с 2008 г. по 2020 годы» [5, с. 173]. Степень такого участия заключалась в выработке рекомендаций Министерству сельского хозяйства РФ и Правительству в целом, определения своей единой позиции по наиболее важным вопросам регулирования аграрного рынка. При этом об «аграрном лоббизме» как целенаправленной деятельности в сфере влияния на принятие законодательных решений в области сельского хозяйства пока что трудно говорить. Ввиду отсутствия в Российской Федерации законодательных основ лоббистской деятельности, её легализованных форм, признаков и пределов, влияние наиболее крупных субъектов, владеющих материальными и организационными ресурсами, не носит явного характера, и о «степени заинтересованности» национальных сельхозтоваропроизводителей можно судить лишь косвенно, по практике применения той или иной законодательной нормы. Влияние (прежде всего, экономическое, связанное с финансовой нагрузкой на субъектов малого и среднего предпринимательства, а также социальное, связанное с уровнем цен и покупательской способностью граждан на продукты питания) новых регулятивных мер, мер поддержки бизнеса в условиях пандемии только предстоит оценить.

Таким образом, можно сделать вывод, что объединения сельскохозяйственных товаропроизводителей играют значительную роль в

обеспечении продовольственной безопасности современного государства, аккумулируя не только большую долю объёма всей производимой сельхозпродукции, но и прямо влияя на уровень занятости на селе, социальную обстановку в сельской местности. Наиболее крупные объединения аграрных субъектов приобретают возможность влиять и на законодательное регулирование сельскохозяйственной деятельности – опосредованно, путём отстаивания интересов в процессе аграрного лоббизма. Роль государства в данной ситуации должна быть сбалансированной, одновременно направленной на обеспечение бесперебойного функционирования АПК страны, сохранение покупательской способности населения, стимулирование и контроль производства экологических чистых и безопасных продуктов питания.

Список использованной литературы и источников:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Российская газета. 2020. № 144.
2. Анисимов А.П., Попова О.В. Правовое регулирование производства и обращения сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия с улучшенными экологическими характеристиками // «Чёрные дыры» в российском законодательстве. 2020. № 3. С. 59–60.
3. Барабанов О.Н., Шибкова М.О. Евроскептицизм в Италии: эволюция политической программы «Лиги Севера» // Вестник МГИМО-Университета. 2015. № 5. С. 99–107.
4. Воронин Б.А., Кот Е.М., Воронина Я. В., Фатеева Н.Б., Маланичева А.В. Сельскохозяйственная потребительская кооперация в современной России: состояние, проблемы // Аграрный вестник Урала. 2017. № 4. С. 62–68.
5. Землянская О.Ю. Аграрный лоббизм как механизм защиты имущественных интересов агробизнеса // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. 2016. № 26. С. 171–177.
6. Малов А.В. Продовольственный суверенитет: политическая концепция, общественное движение и контр-гегемонистский дискурс XXI века // Государственное управление. Электронный вестник. 2017. Вып. 65. С. 221–246.
7. Савченко А.И. О системе принципов аграрного права // Проблемы законности. 2011. № 116. С. 139–146.
8. Семейный бизнес в правовом пространстве России: монография / под ред. И. В. Ершовой, А. Н. Лёвушкина. М.: Проспект, 2020. 624 с.

О.В. Нардина

ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНКЛЮЗИВНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ⁹

Аннотация. В соответствии с конституционными нормами, детям с ограниченными возможностями здоровья должна быть обеспечена государством возможность наравне с детьми, не имеющими проблем со здоровьем, получать полноценное образование. В настоящее время государство ориентирует детей-инвалидов на получение корректирующего образования в специальных образовательных учреждениях или инклюзивного образования в общеобразовательных учреждениях.

В представленной статье автор проанализировал указанные формы образования, выявил их сильные и слабые стороны, а также указал, что инклюзивное образование, учитывая индивидуальные образовательные

⁹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00076

потребности детей, способствует их включенности в общество. Несмотря на важность развития инклюзивного образования, образовательная практика сталкивается с большим количеством проблем, которые необходимо преодолевать.

Ключевые слова: инклюзивное образование, дети с ограниченными возможностями здоровья, социализация, безопасное развитие.

O.V. Nardina

PROBLEMS OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF INCLUSIVE EDUCATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. In accordance with the constitutional norms, children with disabilities should be provided by the state with the opportunity to receive a full-fledged education on an equal basis with children who do not have health problems. Currently, the state directs children with disabilities to receive corrective education in special educational institutions or inclusive education in General education institutions.

In this article, the author analyzed these forms of education, identified their strengths and weaknesses, and pointed out that inclusive education, taking into account the individual educational needs of children, contributes to their inclusion in society. Despite the importance of developing inclusive education, educational practices face a large number of challenges that need to be overcome.

Keywords: inclusive education, children with disabilities, socialization, safe development.

Конституция РФ [1] закрепила право каждого человека на образование, гарантируя общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях.

Как естественное право каждого человека, право на образование рассматривается в основополагающих международных актах: Всеобщей декларации прав человека (1948), Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950) Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования (1960), Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (1966), Конвенции о правах ребенка (1989), Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей (1990), Декларации о принципах, политике и практической деятельности в сфере образования лиц с особыми потребностями (1994), Конвенции о правах инвалидов (2006) и др.

Ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» [2] под образованием понимает единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства. Вся совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок должна быть направлена на достижение интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и профессионального развития человека.

Реализуя право на образование, ребенок не только овладевает социально-значимым опытом, накопленным предыдущими поколениями, но и получает навыки для дальнейшего саморазвития посредством приобретенных знаний и ценностных установок. В числе основных принципов государственной политики в

сфере образования Федеральный закон «Об образовании в РФ» [2] относит прежде всего конституционные принципы обеспечения права каждого человека на образование и недопустимость дискриминации в сфере образования. Реализация этих принципов особенно актуальна для детей с ограниченными возможностями здоровья, среди которых только детей-инвалидов по данным Федерального реестра инвалидов по данным на 1 декабря 2019 г. в Российской Федерации насчитывалось 684,3 тыс. [9] При этом статистические данные показывают, что количество детей с ограниченными возможностями здоровья ежегодно увеличивается. В этой связи указанная категория детей должна иметь обеспеченную государством равную возможность с детьми, не имеющими проблем со здоровьем и психофизическим развитием, на получение образования.

На недопустимость дискриминации по признаку инвалидности, права на индивидуальность, нестандартность и самореализацию указывают не только конституционные нормы и международные стандарты, но и ст. 3.1. Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» [4]. Под дискриминацией данный федеральный закон понимает любое различие, исключение или ограничение по причине инвалидности, целью которых является умаление или отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими всех гарантированных прав и свобод человека и гражданина в любой сфере жизнедеятельности государства и общества. Исследователи подчеркивают, что «изоляция и сегрегация непохожих, в том числе имеющих нарушенное психофизическое развитие индивидов, исключается как антигуманная мера» [10, с. 57]. Таким образом, законодательство ставит перед государством и обществом требование – обеспечить всем детям полноценную реализацию образовательных потребностей, а в случае необходимости качественную и своевременную психолого-педагогическую поддержку.

У детей с ограниченными возможностями здоровья особые образовательные потребности возникают тогда, когда в процессе их обучения возникают трудности несоответствия возможностей детей общепринятым социальным ожиданиям. Так, например, у детей с ограниченными возможностями здоровья вследствие дефектов зрения, слуха, центральной нервной системы или поведения развитие внимания, памяти, мышления, речи и др. может отличаться от среднестатистической нормы. Поэтому для овладения определенными знаниями им может потребоваться больше времени, специальные психолого-педагогические методы обучения, а также современные технологические и коммуникационные технологии.

Для полноценной реализации права на образование несовершеннолетними с ограниченными возможностями здоровья п. 1 ч. 5 ст. 5 Федерального закона «Об образовании в РФ» [2] предусмотрена обязанность государства по созданию условий для получения ими качественного образования без дискриминации, для коррекции нарушений развития и социальной адаптации, а также их социальному развитию, в том числе посредством организации инклюзивного образования. Ст. 19 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в РФ» [4] обязывает государство создавать условия, необходимые для получения образования в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по реализации основных образовательных программ, в которых созданы специальные условия для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья.

Таким образом, дети с ограниченными возможностями здоровья, в том числе и дети-инвалиды, в соответствии с федеральным законодательством имеют возможность получения:

- корректирующего образования в специальных образовательных учреждениях и
- инклюзивного образования в общеобразовательных учреждениях.

Существующая возможность получения специального (коррекционного) образования обеспечивает лицам с ограниченными возможностями здоровья реализацию права на образование с применением индивидуальной реабилитационной программы. В этих учреждениях создаются условия для работы с детьми, требующими коррекции, работают врачи и педагоги, имеющие специальное образование. В рамках государственной программы «Доступная среда» [5] коррекционные школы хорошо финансируются, однако имеющихся школ явно недостаточно. Из-за возрастающего количества детей, нуждающихся в специальном образовании, коррекционные школы переполнены, что несомненно отражается на качестве образования.

К основной проблеме обучения в коррекционных учреждениях педагоги-практики и исследователи относят социальную обособленность, а в некоторых случаях и социальную изоляцию их воспитанников. Отсутствие взаимодействия со здоровыми ровесниками, изоляция от семьи, с одной стороны - не предоставляет детям с ограниченными возможностями здоровья возможностей личностного роста, социально-экономической адаптации, профессиональной ориентации и трудоустройства, а с другой – невольно разделяет общество на здоровых и инвалидов. Еще Л.С. Выготский (1896-1934), признавая достоинства отечественной коррекционной системы образования, призывал не исключать ребенка-инвалида из общества детей с нормальным развитием. «Наша специальная школа отличается тем основным недостатком, что она замыкает своего воспитанника – слепого, глухонемого или умственно отсталого ребенка – в узкий круг школьного коллектива, создает отрезанный и замкнутый мирок, в котором все приспособлено к дефекту ребенка, все фиксирует его внимание на телесном недостатке и не вводит его в настоящую жизнь» [7, с. 50]. Специалисты дефектологи, анализируя современную систему коррекционного образования, говорят о том, что в ней сохраняется, заложенное с советских времен, патерналистское отношение общества и государства к детям с ограниченными возможностями здоровья. А патернализм, как отмечает Н.М. Назарова, «не только снижает социальную активность в целом, но и вырабатывает иждивенческие установки, что в свою очередь усиливает маргинализацию» [12, с. 11].

В связи с представленной достаточно серьезной проблемой, считаем, что детей с ограниченными возможностями здоровья, зачислять в специальные школы необходимо только в том случае, когда обучение в общеобразовательных учреждениях не способно удовлетворить образовательные и социальные проблемы ребенка.

Противоположностью изолированного образования в специальных школах является инклюзивное образование. Термин «инклюзивное образование» был предложен ЮНЕСКО – организацией ООН, которая разрабатывает подходы реализации прав человека в сфере образования, науки и культуры. В этом смысле инклюзивное образование позволяет независимо от физического состояния,

обучающегося реализовывать следующий комплекс прав: право на достойную жизнь, право на овладение ценностями и достижениями современной цивилизации.

Инклюзивное образование для российской образовательной системы является сравнительно новым видом, в основе которого лежит гуманистический подход, учитывающий разнообразные образовательные потребности несовершеннолетних с ограниченными возможностями здоровья в учреждениях общего типа на уровне дошкольного, среднего и высшего образования. В отличие от коррекционного инклюзивное образование призвано «компенсировать разные стартовые позиции, а не индивидуальные слабости обучающихся» [5].

Е.Л. Никитина, давая характеристику инклюзивному образованию, отмечает, что оно представляет такую форму обучения, при которой учащиеся с особыми потребностями:

- посещают те же школы, что их братья, сестры и соседи;
- находятся в классах вместе с детьми одного с ними возраста;
- имеют индивидуальные, соответствующие их потребностям и возможностям цели;
- обеспечиваются необходимой поддержкой [13, с. 31].

К основным преимуществам инклюзивного образования М.И. Митрофанова относит более высокий уровень социального взаимодействия детей с ограниченными возможностями здоровья «со своими здоровыми сверстниками (в том числе социальное принятие детей с особенностями развития и дружбу между детьми); улучшение социальной компетенции и навыков коммуникации» [11, с. 98]. Данное мнение разделяется практически всеми учеными, исследующими вопросы инклюзии и инклюзивного образования. При этом они подчеркивают, что социальное взаимодействие в результате дает и высокий уровень академических достижений детей с ограниченными возможностями здоровья.

Совместное обучение и доступность качественного образовательного пространства соответствует различным потребностям детей. Во-первых, для детей с ограниченными возможностями здоровья создает условия для удовлетворения образовательных потребностей, позволяет получить не только образование, но и профессию, и социальный статус. Во-вторых, у здоровых детей формируют толерантное мировоззрение и поведение по отношению к лицам с ограниченными возможностями здоровья. «В инклюзивном классе дети учатся уважать и ценить своих одноклассников с инвалидностью, видеть то, что лежит за чертой инвалидности или одаренности, различать социальные стигмы» [11, с. 102].

В соответствии со ст. 79 Федерального закона «Об образовании в РФ» [2] создавать условия для удовлетворения образовательных потребностей детей с ограниченными возможностями здоровья обязано государство в лице уполномоченных им органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ. Именно государственные органы обязаны при введении инклюзивного образования в образовательных учреждениях различного уровня не только обеспечивать техническое оснащение учебного процесса, но и привлекать педагогических работников, владеющих специальными педагогическими подходами и методами обучения и воспитания лиц с ограниченными возможностями здоровья, а при необходимости осуществлять их подготовку и переподготовку.

Несмотря на наличие конституционных и законодательных норм, обязывающих обеспечить полноценное образование детям с ограниченными

возможностями здоровья и детям-инвалидам, в 2019 г. было выявлено нарушение права на образование 9 635 детей в возрасте от 7 до 18 лет, среди них не посещают образовательные организации по состоянию здоровья 3 640 детей [14]. Данные цифры подтверждаются и исследованием «Состояние и привлекательность инклюзивного и специального образования в России и странах Балтии» [15, с. 76], в котором отмечается, что в России «половина семей, имеющих инвалидов, бедна и может позволить себе только еду и одежду. Низкий финансовый статус существенно ограничивает возможности содержать студентов и оставляет детей с ограниченными возможностями здоровья за порогом высшего, а порой и среднего профессионального образования» [15, с. 76]. Таким образом, делается вывод, что дети-инвалиды, воспитывающиеся в бедных семьях, не получают профессионального образования и не имеют жизненных перспектив.

До ратификации Российской Федерацией Конвенции о правах инвалидов [3] российская система образования была ориентирована на здоровых детей. Введение инклюзивного образования породило в Российской Федерации немалое количество рисков и проблем, которые мешают его распространению.

1. Неготовность общества к принятию детей с ограниченными возможностями здоровья в общеобразовательные организации.

В российском обществе сформировалась позиция, тормозящая развитие инклюзивного образования. Она заключается в том, что к детям с ограниченными возможностями здоровья, к детям-инвалидам применяется медико-ориентированная модель жизнедеятельности, при которой последние воспринимаются как лица, хотя и имеющие право на самореализацию и образование, но при этом в силу своего физического состояния ограничены в возможностях и перспективах жизненного развития. Проявляется данная позиция в:

- открытом сопротивлении родителей здоровых детей, не желающих их обучения с детьми-инвалидами. Родители высказывают опасение, что наличие в классе детей, которым требуется дополнительная поддержка педагога, будет «тормозить» учебный процесс, понизит качество обучения их детей.

- неприятию здоровыми детьми детей не похожих на них. Однако необходимо отметить, что мнение детей к сверстникам с ограниченными возможностями здоровья складывается под воздействием мнения их родителей и установками педагогического коллектива школы.

- завуалированном сопротивлении педагогов и директоров общеобразовательных организаций. Исследование «Готовность педагогов как основной фактор успешности инклюзивного процесса в образовании», осуществленное группой ученых, показало, что педагоги имеют «психологические и коммуникативные «барьеры» при работе с детьми с ограниченными возможностями здоровья, эмоционального неприятия необычных учеников» [6, с. 83].

- не доверии родителей детей с ограниченными возможностями здоровья. В основном родители детей, нуждающихся в дополнительной поддержке, боятся, что в общеобразовательном учреждении их ребенка будут обижать сверстники, учителя не будут уделять им внимания необходимого в соответствии с их особенностями и потребностями. Родители детей с ограниченными возможностями здоровья нуждаются в оказании им психолого-педагогической, методической и консультативной помощи.

Н.В. Старовойт считает, что инклюзия должна распространяться на все общество, а не только на уязвимые категории граждан, поэтому необходимо развивать в целом инклюзивную культуру, в которой «многообразие потребностей приветствуется, поддерживается, аккумулируется обществом, обеспечивая сохранность, принятие, сотрудничество и стимулирование непрерывного совершенствования педагогического сообщества и общества в целом» [16, с. 35]. Е.В. Иванов отмечает, что государство и общество, достигшие определенного культурного и правового развития, переосмысливают «отношение к гетерогенным группам населения, с признанием не только равенства их прав, но и осознания обязанности обеспечить им равные со всеми другими людьми возможности, в том числе и в получении образования» [8, с. 44]. В целом, соглашаясь с позицией указанных авторов, считаем, что возможно движение и в ином направлении - развитие инклюзивного образования может стать катализатором для развития инклюзивной культуры всего общества.

Таким образом, неготовность педагогов, родителей и других участников образовательного процесса отказаться от укоренившихся стереотипов и предрассудков, а также принять детей с ограниченными возможностями здоровья можно рассматривать как показатель духовно-нравственного состояния всего общества.

2. Несмотря на то, что законодательство закрепляет возможность получения инклюзивного образования, фактически система образования не готова к инклюзии. Финансовые возможности отдельных регионов и муниципалитетов не позволяют в полной мере реализовать требования законодательства по материально-техническому оснащению образовательных организаций к ведению инклюзивного образования:

- отсутствие доступной и развивающей образовательной среды, и инфраструктуры, учитывающей потребности лиц с нарушениями зрения, слуха, опорно-двигательного аппарата, адекватной условиям беспрепятственного, безопасного и удобного передвижения маломобильных студентов. Здесь необходимо отметить, что требования наличия безбарьерной, доступной среды должны распространяться не только на образовательные учреждения, но и за их пределами. Предполагается, что ребенок, имеющий ограниченные возможности здоровья, должен иметь возможность беспрепятственно добраться до образовательного учреждения.

- не оснащенность образовательного процесса специальными техническими и учебно-методическими средствами – звукоусиливающей аппаратурой, брайлевской компьютерной техникой, программами, синтезирующими речь, а также программами, обеспечивающими альтернативные устройства ввода информации.

- не оснащенность медицинских кабинетов, кабинетов лечебной физкультуры, сенсорных комнат, помещений для логопедических и коррекционных занятий с дефектологами и психологами, работающими по модели инклюзивного образования и др.

Н.А. Назарова, вскрывая в своих работах проблемы инклюзивного образования отмечает, что «вектор реформирования специального образования должен быть направлен на образовательное пространство в целом... Речь должна идти о государственном системно-синергетическом подходе к конструированию и реализации программы развития специального и социального образования» [12, с.

11]. Мнение Н.А. Назаровой поддерживают и иные специалисты в области специального образования. Е.И. Сухова и С.И. Карпова отмечают, что инклюзивное образование для российской образовательной системы представляет собой наиболее радикальную форму интеграции, так как «совместное обучение здоровых детей с детьми, имеющими разные типы нарушений развития, требует кардинальной перестройки системы массового образования» [17, с. 12].

Таким образом, требования международных стандартов и федерального законодательства, направленных на создание безбарьерной среды и доступного образовательного пространства, на региональном и местном уровнях не соблюдаются, что безусловно «тормозит» развитие инклюзии.

3. Дефицит квалифицированных кадров, а также недостаточный уровень психологической и профессиональной компетенции педагогов к обучению и воспитанию детей с особыми потребностями. Педагогические коллективы, работающие с детьми, имеющими ограниченные возможности здоровья, должны быть носителями не только гуманистических ценностей и идеалов. Они обязаны обладать необходимыми знаниями в области коррекционной педагогики и социальной психологии для того, чтобы:

- полноценно включать учеников в образовательный процесс,
- достигать оптимального освоения ими образовательной программы,
- решать коррекционно-педагогические и социально-реабилитационные задачи
- подготовить каждого обучающегося к включению во все сферы общественной жизни.

В настоящее время проблема профессиональной, психологической и методической неготовности педагогов к работе в условиях инклюзии стоит крайне остро. Зачастую учителя общеобразовательных школ не имеют представления об особенностях психофизического развития детей с ограниченными возможностями здоровья, методиках и технологиях организации образовательного и реабилитационного процесса. То есть учителя не имеют необходимой квалификации как для коррекции имеющихся у ребенка нарушений, так и для вовлечения его в образовательный процесс. Подобная ситуация требует от государства разрабатывать программы подготовки, переподготовки и повышения квалификации учителей по образовательной и социальной инклюзии, учитывающие различные факторы инвалидности.

Е.Л. Никитина, исследуя развитие инклюзивного образования в России, отмечает и иные проблемы, связанные с недостаточной поддержкой педагогов государством и самой школой:

- финансовые - «некоторые педагоги являются противниками инклюзии потому, что это доставляет им дополнительные трудности, но не приносит существенного материального вознаграждения» [13, с. 35];
- вспомогательные - отсутствие в общеобразовательных школах системы медицинского и психолого-педагогического сопровождения детей с ограниченными возможностями здоровья. Образовательный процесс указанной категории детей предполагает одновременную с педагогом работу психологов, социальных педагогов, логопедов, специалистов-дефектологов, адаптированную с учетом индивидуальных особенностей ребенка.

Таким образом, инклюзивное образование в Российской Федерации не сможет развиваться без высококвалифицированных педагогов и их поддержки со стороны государства, педагогических коллективов и родителей.

4. Не сформирована система непрерывного образования детей с ограниченными возможностями здоровья. Государству необходимо в перспективе выстраивать вертикаль непрерывного образования и комплексного сопровождения детей от дошкольного до высшего образования. Причем эта включенность должна быть осуществлена с наиболее раннего возраста, в идеале – с момента выявления проблемы со здоровьем у ребенка.

Перечисленные и иные существующие проблемы свидетельствуют о неготовности современной системы образования РФ для реализации инклюзии на всех ее уровнях.

Итак, в настоящее время развитие инклюзивного образования является приоритетным направлением образовательной политики Российской Федерации. Инклюзивное образование является важнейшим элементом:

- содействующим реализации и защите не только конституционного права каждого человека на образование, но и прав на достойную жизнь, на овладение ценностями и достижениями современной цивилизации;
- направленным на недопустимость дискриминации в сфере образования в отношении детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов;
- учитывающим индивидуальные образовательные потребности детей с ограниченными возможностями здоровья и формирующим условия необходимые для эффективной реализации ими образовательных программ;
- обеспечивающим социальное взаимодействие детей с ограниченными возможностями здоровья и их здоровыми сверстниками;
- социализирующим детей с ограниченными возможностями здоровья и обеспечивающим их полноценное, всестороннее и безопасное развитие;
- реструктуризирующим общественное мировоззрение для принятия многообразия и как следствие развивающим инклюзивную культуру в целом;
- формирующим не только будущее детей с ограниченными возможностями здоровья, но и здоровых детей, а также всего общества и государства.

Несмотря на важность развития инклюзивного образования, в целом образовательная практика сталкивается с большим количеством проблем, свидетельствующих о неготовности системы образования к его реализации. В соответствии с федеральным законодательством решать их обязано государство. Федеральные органы государственной власти принимают соответствующие государственные программы («Доступная среда», срок реализации которой предусмотрен до 2025 г.), национальные проекты («Образование»), предусматривающие не только организационно-правовые, но и финансово-обеспечительные меры, направленные в том числе на полноценное образование и безопасное развитие несовершеннолетних с ограниченными возможностями здоровья.

Список использованных источников и литературы:

1. Конституция РФ : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями от 1 июля 2020 г.) // Российская газета. - 1993. - 25 декабря.
2. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» (с изм. от 1 июля 2020 г.) // Российская газета. - 2012. - 31 декабря.

3. Федеральный закон от 3 мая 2012 г. № 46-ФЗ «О ратификации Конвенции о правах инвалидов» // Российская газета. - 2012. - 5 мая.
4. Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (в ред. от 24 апреля 2020 г.) // Российская газета. - 1995. - 2 декабря.
5. Постановление Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 363 «Об утверждении государственной программы РФ «Доступная среда» (в ред. от 28 декабря 2019 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2019. - № 15 (часть II). - Ст. 1746.
6. Алехина, С.В., Алексеева, М.А., Агафонова, Е.Л. Готовность педагогов как основной фактор успешности инклюзивного процесса в образовании / С.В. Алехина, М.А. Алексеева, Е.Л. Агафонова // Психологическая наука и образование. - 2011. - № 1. - С. 83-91.
7. Выготский, Л.С. Основы дефектологии : учебник для ВУЗов / Л.С. Выгодский. - СПб. : Лань, 2003. - 654 с.
8. Иванов, Е.В. О стратегическом планировании развития инклюзивного образования (на примере Великого Новгорода) / Е.В. Иванов // Вестник Новгородского государственного университета. - 2015. - № 5 (88). - С. 43-47.
9. Итоги года : социальная защита инвалидов // Минтруд России. Официальный сайт. URL: <https://mintrud.gov.ru/social/invalid-defence/433> (дата обращения: 29 июля 2020 г.)
10. Макарова, И.А. Толерантность в инклюзии: философский подход / И.А. Макарова // Актуальные вопросы общественных наук: социология, политология, философия, история: сб. ст. по матер. XXIX междунар. науч.-практ. конф. - Новосибирск : СибАК, - 2013. - № 9 (29). - С. 56-60.
11. Митрофанова, М.И. Инклюзивное образование в стране и за рубежом / М.И. Митрофанова // Глобальные социальные процессы: опыт социологического исследования : сборник статей. – СПб. : Астерион. - С. 98-107.
12. Назарова, Н.М. Системные риски развития инклюзивного и специального образования в современных условиях / Н. М. Назарова // Специальное образование. - 2012. - № 3. - С. 6-12.
13. Никитина, Е.Л. Проблемы развития инклюзивного образования / Е.Л. Никитина // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2014. – Т. 29. – С. 31–35.
14. Практика применения и совершенствование законодательства в области образования детей с ограниченными возможностями здоровья, в том числе с инвалидностью : материалы круглого стола комитета Государственной Думы по образованию и науке от 25 октября 2019 г. // Государственная Дума Федерального Собрания РФ. Официальный сайт. URL: <http://duma.gov.ru/multimedia> (дата обращения: 29.07.2020).
15. Симаева, И.Н., Бударина, А.О., Сундх, С.Н. Состояние и привлекательность инклюзивного и специального образования в России и странах Балтии / И.Н. Симаева, А.О. Бударина, С.Н. Сундх // Балтийский регион. 2019. Т. 11, № 1. С. 76-91.
16. Старовойт, Н.В. Инклюзивная культура образовательной организации : подходы к пониманию и формированию / Н. В. Старовойт // Концепт. - 2016. - Т. 8. - С. 31-35.
17. Сухова, Е.И., Карпова, С.И. Этапы становления отечественного инклюзивного образования дошкольников / Е.И. Сухова, С.И. Карпова // Психолого-педагогический журнал «Гаудеамус». - 2017. - Т. 16. - № 3 - С. 9-19.

Д.В. Пажетных

РАЗУМНЫЕ СРОКИ СУДОПРОИЗВОДСТВА: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ

Аннотация. В работе обозначены конституционные вопросы разумных сроков судопроизводства. Акцентируется внимание на судебной практике Конституционного Суда Российской Федерации. Отмечено, что проблемы пресечения волокиты имеют не только научное, но и прикладное значение. Проанализировано состояние дел в уголовном судопроизводстве. В итоге автор приходит к выводу о значительной роли прокурора в соблюдении базисного принципа конституционного права на доступ к правосудию.

Ключевые слова: Конституция РФ, судоустройство, прокурор, доступ к правосудию, волокита.

D.V. Pazhetnykh

LEGAL PROCEEDINGS WITHIN A REASONABLE TIME: CONSTITUTIONAL ISSUES

Abstract. The work identifies constitutional issues of reasonable terms of proceedings. Attention is drawn to the jurisprudence of the Constitutional Court of the Russian Federation. It is noted that the problems of preventing red tape are not only scientific, but also applied. The state of affairs in criminal proceedings was analyzed. As a result, the author concludes that the prosecutor has a significant role in respecting the basic principle of the constitutional right of access to justice.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, judicial system, prosecutor, access to justice, red tape.

Российская Федерация, утверждающая себя в соответствии с Конституцией демократическим и правовым государством, провозглашает человека, его жизнь, права и свободы высшими ценностями общества и государства. Одним из важнейших критериев их обеспечения является доступ к правосудию (ст. 52 Конституции РФ) [1, с. 1].

К затрудняющим доступ граждан к правосудию, как правило, относят такие действия (бездействие) либо решения должностных лиц, ограничивающие права граждан, которые создают гражданину препятствие для дальнейшего обращения за судебной защитой нарушенного права. В данном контексте необходимо также рассматривать проблемы соблюдения сроков на всех стадиях процесса.

Основные векторы развития доступности российского правосудия были заложены группой экспертов в утвержденной Парламентом в 1991 г. Концепции судебной реформы в РСФСР [2]. В комплексном анализе отечественного судоустройства констатируется, что правоохранительные органы и суды, не справляясь с нагрузкой, постоянно нарушают процессуальные сроки рассмотрения дел.

В этой связи возникла необходимость в создании правовой среды приоритета соблюдения органами государственной власти разумных сроков судопроизводства.

Дополнительный импульс к этому возник при исполнении Россией Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в которой закреплены международные стандарты разумности процессуальных сроков [3].

Вступление страны в Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ) привело к радикальным реформам судопроизводства с целью соблюдения разумного срока.

Как правило, Суд связывает последствия нарушений прав на разумный срок с эмоциональными переживаниями и душевными страданиями заявителей, с чувством разочарования от действий публичных субъектов процесса. Особая роль рассматриваемых критериев проявляется в рамках наиболее репрессивного судопроизводства. К типичным нарушениям конвенционных прав человека в сфере уголовного процесса относится чрезмерно длительное и необоснованное применение меры пресечения в виде содержания под стражей, несоблюдение

стандартов эффективного расследования и восстановление прав лиц, пострадавших от преступлений.

Большинство решений ЕСПЧ основаны на устойчивой прецедентной практике, формирующейся по итогам рассмотрения повторяющихся дел.

Решениями этого Суда ежегодно с государства в пользу заявителей взыскиваются значительные компенсации [4, с. 63-68].

Так, Минфином России в 2018 г. выплачено заявителям по 237 исполнительным документам в качестве компенсаций за нарушение права на уголовное судопроизводство в разумный срок, в том числе на стадии досудебного производства на общую сумму свыше 15,8 млн. рублей. На 2019 – 2021 годы на исполнение судебных актов по искам к казне Российской Федерации предусмотрено 5 млрд. рублей ежегодно [5].

За последние годы наметилась существенная оптимизация правового регулирования разумных сроков во всех отраслях процессуального права.

При этом значительный вклад внес Конституционный Суд Российской Федерации, который несколько раз проверил на соответствие положений процессуального законодательства Основному закону страны.

Так, в июне 2019 г. предметом рассмотрения Суда являлись вопросы определения продолжительности разумного срока уголовного судопроизводства в части установления момента начала его исчисления для потерпевшего, в случаях, когда производство по уголовному делу завершилось постановлением обвинительного приговора.

В этой части положения статьи 6¹ Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации [6].

Законодателем скорректированы названные несоответствия [7].

Вместе с тем каким бы не было надлежащее правовое регулирование, в правоприменении нередко допускается волокита. В этой связи представляется важным уделить внимание специфике рассматриваемого института в уголовном судопроизводстве, в первую очередь на досудебной стадии.

Злободневность проблем искоренения волокиты обусловлена тем, что в следственной практике по-прежнему остается значительным число названных нарушений. Их причинами является отсутствие должного ведомственного контроля руководства за работой подчиненных, вследствие чего не всегда осуществляется планирование расследования уголовных дел, своевременное проведение следственных действий.

При этом трудности следствия по доказыванию не должны отражаться на обвиняемых и потерпевших.

В этой связи гарантом обеспечения прав, свобод и законных интересов участников уголовного судопроизводства выступает прокурор.

Наличие эффективных процессуальных механизмов, позволяющих прокурору своевременно и в полной мере обеспечить восстановление нарушенных прав, создает благоприятные условия для установления истины. Гарантия строгого и точного исполнения норм уголовного и уголовно-процессуального права является важным индикатором, характеризующим общее доверие граждан к органам власти и государству.

Очевидно, что современное судопроизводство не должно носить затяжной характер. Соблюдение сроков повышает эффективность защиты прав и законных

интересов личности и организаций. Многие пробелы закона в сфере разумного срока досудебного и судебного процесса устранены. Органы государственной власти обязаны выработать механизм, обеспечивающий доступ к правосудию в разумный срок.

Список использованной литературы и источников:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с поправками от 14 марта 2020 г.) // Рос. газета. 2020. № 144. 4 июля.
2. Постановление Верховного Совета РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.
3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
4. Дело «Яворивская (Yavorivskaya) против Российской Федерации» (жалоба № 34687/02): постановление ЕСПЧ от 21.07.2005 // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2006. № 2. С. 63-68.
5. Финансово-экономическое обоснование к проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 6.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в части уточнения порядка определения начала исчисления разумного срока уголовного судопроизводства» (№ 859631-7) // Сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Сайт]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения 10.08.2020).
6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13.06.2019 № 23-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 6.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Б.А. Сотникова» // СЗ РФ. 2019. № 25. Ст. 3315.
7. Федеральные законы от 31.07.2020 № 243-ФЗ «О внесении изменения в статью 6.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» и № 244-ФЗ «О внесении изменений в статью 252 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5002, 5003.

И.Н. Плотникова

РОЛЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация. В представленной статье рассмотрены вопросы создания института бизнес-омбудсмена в России, основные формы участия Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей в правотворческой деятельности. На основе сложившейся конституционно - правовой практики выявлена и обоснована необходимость внесения поправок в Конституцию РФ в части расширения субъектов законодательной инициативы на федеральном уровне.

Ключевые слова: Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, бизнес-омбудсмен, стадии правотворческого процесса, изменения Конституции РФ, закон о самозанятых.

I.N. Plotnikova

ROLE OF THE AUTHORIZED UNDER THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION ON PROTECTION OF THE RIGHTS OF ENTREPRENEURS IN LAW-CREATIVE ACTIVITIES

Abstract. The presented article discusses the issues of creating the institution of the business ombudsman in Russia, the main forms of participation of the Commissioner

under the President of the Russian Federation for the protection of the rights of entrepreneurs in lawmaking. On the basis of the existing constitutional and legal practice, the need to amend the Constitution of the Russian Federation in terms of expanding the subjects of legislative initiative at the federal level has been identified and substantiated.

Keywords: Commissioner under the President of the Russian Federation for the protection of the rights of entrepreneurs, business ombudsman, stages of the law-making process, amendments to the Constitution of the Russian Federation, self-employed law.

Принятие Конституции РФ 1993 г., основанной на европейских традициях становления и развития конституционализма, признание прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью, их закрепление в Основном законе России в соответствии с международными стандартами, с очевидностью обусловили и необходимость создания адекватного общепризнанным нормам международного права механизма защиты прав личности.

Важную роль в данном механизме играет институт омбудсмана – уполномоченного по правам человека, действующего на протяжении многих лет в зарубежных странах и доказавшего свою эффективность.

Место Уполномоченного по правам человека в РФ в механизме обеспечения прав и свобод граждан определяется двойственностью правовой природы этого института: с одной стороны, Уполномоченный является государственным чиновником, с другой стороны, он призван содействовать и осуществлять поддержку институтов гражданского общества, так как омбудсмен:

- 1) при осуществлении своих полномочий не зависит от государственных органов и должностных лиц и не подотчетен им;
- 2) защищает государственные и общественные интересы, выражая точку зрения гражданского общества;
- 3) способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию российского законодательства о правах человека и гражданина [1, с. 29].

Деятельность Уполномоченного по правам человека в РФ дополняет имеющиеся инструменты защиты прав и свобод граждан, поскольку он фактически выступает посредником между органами публичной власти и обществом, выполняя важные функции контроля за соблюдением прав человека и гражданина, их охраны и защиты.

Наряду с омбудсменом общей компетенции к защите прав и свобод личности во многих государствах привлекаются и специализированные омбудсмены, что явилось характерным и для России. Учитывая тоталитарное советское прошлое, ввиду необходимости восстановления и конституционного признания институтов частной собственности и свободной предпринимательской деятельности [2, с. 46], в России возникла потребность в конституировании специализированного органа, дополняющего «систему органов государственной власти России, осуществляющих защиту прав предпринимателей в Российской Федерации» [3, с. 11].

В 2011 г. предпринимательским сообществом было предложено ввести должность бизнес-омбудсмана вследствие необходимости установления дополнительных средств защиты предпринимателей от недобросовестного государственного управления, нарушения их прав, смягчения имеющихся противоречий между органами государственной власти и бизнес-средой, которое было поддержано В.В. Путиным [4]. Должность Уполномоченного при Президенте

РФ по защите прав предпринимателей была учреждена Указом Президента РФ от 22.06.2012 № 879 «Об уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей» [5]. В последующем, в 2013 г. был принят Федеральный закон № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» [6] (*далее – Закон*). Данный закон «определяет правовое положение, основные задачи и компетенцию Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, а также уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации» [6]. То есть, в настоящее время по своей структуре институт бизнес-омбудсмана включает в себя как Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации.

В научных исследованиях, посвященных институту Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей (*далее – также, бизнес-омбудсмен*) первоочередное внимание, как правило, уделяется организационно-правовым вопросам: процедурам выдвижения кандидата на должность, назначению бизнес-омбудсмана, прекращению его полномочий и менее - практике осуществления различных направлений его деятельности. Деятельность же бизнес-омбудсмана достаточно обширна и касается различных аспектов: защиты прав российских и иностранных предпринимателей, осуществления контроля за соблюдением их прав и законных интересов федеральными и региональными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, взаимодействия с предпринимательским сообществом и участия в формировании и осуществлении государственной политики в сфере развития предпринимательства.

Что касается участия Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей в правотворческой деятельности, следует отметить, что согласно ст. 6 Закона он имеет право направлять Президенту РФ и иным органам государственной власти и местного самоуправления предложения о принятии нормативных актов, их изменении или признании утратившими силу, давать заключения на проекты нормативных правовых актов, которые затрагивают права и законные интересы предпринимателей. Указанные заключения являются обязательными для рассмотрения Правительством РФ, федеральными и региональными органами исполнительной власти, а также - органами местного самоуправления. Также, бизнес-омбудсмену предоставлено право направлять органам и лицам, которые имеют право обращаться в Конституционный Суд РФ, предложения об обращении в орган конституционного контроля с соответствующим запросом.

Учитывая, что многими учеными выделяются две основные стадии правотворческого процесса (первая - подготовка проекта нормативно-правового акта, вторая - его принятие) [7 с.263], то вовлеченность Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей в правотворческую деятельность сводится фактически к его участию в подготовительном этапе данного процесса, исключая право законодательной инициативы и другие обязательные процедуры второго этапа (принятия нормативного правового решения). Деятельность бизнес-омбудсмана в этом случае носит рекомендательный характер, имея зачастую невысокую практическую отдачу, ввиду того, что обязательность учета его мнения – отсутствует.

В связи с этим, целесообразно рассмотреть отдельные проблемные аспекты практики применения норм, регулирующих участие Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей в правотворческом процессе и эффективность такого участия.

Как признает и сам Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей - Борис Титов в своем интервью в 2016 г., в Правительстве РФ отклоняются одна за другой инициативы бизнес-омбудсмена; «президент дает много поручений с очень жесткими резолюциями, которые потом не выполняются» [8].

К примеру, в апреле 2015 г., по поручению Президента РФ была создана Межведомственная рабочая группа под руководством федерального бизнес-омбудсмена по созданию института самозанятых граждан в России [9], в целях легализации деятельности и уплаты налогов self-employed – физическими лицами, которые осуществляют свою деятельность самостоятельно и не нанимают другой персонал. Однако, в 2016 г. на вопрос о том, возможно ли принятие так называемого «закона о самозанятых» и заработает ли данный законопроект с 2017 г., бизнес-омбудсмен на Международном инвестиционном форуме «Сочи-2016» выразил сомнение по данному поводу и уточнил, что «мы три года готовили данный проект, два года назад он был утвержден Минфином, но потом проект "затерялся"» [10].

В феврале 2017 г. бизнес-омбудсмен России Борис Титов раскритиковал вступившие в силу с 2017 г. поправки в Налоговый кодекс РФ, освобождающие на два года от налогов и страховых взносов нянь, репетиторов и гувернанток, зарегистрированных в качестве самозанятых. [11], поскольку данные поправки имели небольшое значение для функционирования реального сектора малого бизнеса.

Федеральный закон о проведении эксперимента по установлению специального налогового режима, который ввел: специальный налог на профессиональный доход в размере 4% при реализации товаров физическим лицам, 6% - в отношении доходов, полученных от реализации товаров юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям; освобождение от уплаты некоторых иных налогов и обязательных платежей физическими лицами (индивидуальными предпринимателями) в четырех субъектах РФ (при определенных условиях), был принят в ноябре 2018 г. [12]. Впоследствии, с 1 января 2020 г. указанный режим был распространен еще на ряд регионов и только с 1 июля 2020 г. всем субъектам РФ было предоставлено право ввести данный режим региональными законами.

В Докладе Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Президенту РФ о системных проблемах нормативного правового регулирования в 2020 г. [9] было отмечено, что реализовано несколько десятков системных инициатив федерального уполномоченного в сфере обеспечения и защиты прав предпринимателей, сотни инициатив на региональном уровне, подготовлены проекты 56 федеральных законов за 6 лет.

Однако, в 2020 г. в Реестр системных проблем российского бизнеса было включено уже 335 проблем, распределенных по 34 направлениям деятельности. Из них 116 проблем включено в Реестр в 2020 г., а остальные 219 проблем остаются нерешенными с предыдущих лет: 64 - с 2019 г., 32 - с 2018 г., 38 - с 2017 г., 48 - с 2016 г., 20 - с 2015 г., 15 - с 2014 г. и 2 проблемы с 2013 г. [13]. Решение указанных вопросов должно стать первоочередной мерой, направленной на поддержку

российского бизнеса, которая позволит предпринимателям сэкономить свое время и финансовые ресурсы и адаптироваться к осуществлению деятельности в сложившейся кризисной ситуации. При этом для этого не требуется дополнительного бюджетного финансирования, поскольку в основном перечисленные в реестре проблемы являются избыточными административными барьерами, устранение которых лежит в плоскости совершенствования нормативно-правового регулирования.

Таким образом, как показывает практика, не все предложения бизнес-омбудсмена о совершенствовании действующего законодательства рассматриваются и принимаются [14]. До принятия некоторых проектов законов, предложенных Уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, проходит несколько лет, между тем как потребность в росте российской экономики (в особенности в период кризиса, вызванного пандемией коронавируса) не терпит отлагательства.

В связи с чем, полагаем, что является целесообразным расширение круга субъектов законодательной инициативы и внесение соответствующих изменений в ст. 104 Конституции РФ. Необходимо, в частности, предоставить право законодательной инициативы Уполномоченному при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, также как и Уполномоченному по правам человека, по вопросам, относящимся к их ведению (по аналогии со ст. 99 Конституции Итальянской республики 1947 г., предоставляющей право законодательной инициативы Национальному совету экономики и труда). Предоставление Уполномоченному при Президенте РФ по защите прав предпринимателей права законодательной инициативы поддерживается известными юристами, представителями общероссийских общественных объединений [15], что считаем вполне обоснованным и справедливым.

Безусловно, данное предложение может вызвать обоснованные возражения со стороны ученых, представителей органов власти, поскольку количество субъектов законодательной инициативы в России достаточно велико по сравнению с аналогичными положениями Конституций зарубежных стран. Кроме того, Закон о поправке к Конституции РФ 2020 г. оставил положения ст. 104 Конституции РФ неизменными. Тем не менее, считаем, что, учитывая реалии сегодняшнего дня, в особенности – данные об уменьшении, а не увеличении субъектов малого и среднего бизнеса еще в докризисный период (так, на 10.01.2019 количество субъектов малого и среднего бизнеса составляло 6 041 195, на 10.01.2020 – 5 916 906) [16], данное предложение остается в настоящее время актуальным и не исчерпавшим своего потенциала.

Список использованной литературы и источников:

1. Галицков В.А. Уполномоченный по правам человека в механизме обеспечения прав граждан // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2015. № 2. С. 25 - 29.
2. Плотникова И.Н. Система экономических прав и свобод человека и гражданина: проблемы классификации и содержания // Правовая политика и правовая жизнь. 2018. № 4 (73). С.40 - 47.
3. Фадеева В.А. Конституционно-правовой статус Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей: Дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2016. С. 193.
4. Защита с особым статусом. Взгляд. Деловая газета. 02 февраля 2012.// URL: <https://vz.ru/economy/2012/2/558490.html> (дата обращения 20.06.2020).

5. Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей: Указ Президента РФ от 22.06.2012 № 879 (ред. от 28.11.2015) // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3509; 2015. № 48 (ч.1). Ст.6718.
6. СЗ РФ. 2013. № 19. Ст.2305.
7. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: Учебник для вузов.-2 –е изд., испр. И доп.-М.: Спарк, 2000. 511 с.
8. Борис Титов – РБК: «Бежать надо вправо, бежать надо в бизнес». Давление на бизнес. 28.02.2016// URL: <https://www.rbc.ru/politics/28/02/2016/56d2fb89a7947856b8a5c94> (дата обращения 01.07.2020).
9. Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Доклад Президенту РФ 2020. Институт//URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/1.pdf> (дата обращения 30.06.2020).
10. Закон о самозанятых выведет из «тени» 5 млн. чел. 03.10.2016// URL: <https://deloros.ru/zakon-o-samozanyatyh-vyvedet-iz-teni-5-mln-chelovek.html> (дата обращения 01.07.2020).
11. Борис Титов: Закон о самозанятых учитывает только интересы уборщиц. Федеральный бизнес-журнал. 28.02.2017// URL: https://business71.ru/fn_3600.html (дата обращения 01.07.2020).
12. О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима "Налог на профессиональный доход": Федеральный закон от 27 ноября 2018 г. N 422-ФЗ (ред. от 08.06.2020)//СЗ РФ. 2018. №49 (ч.1). Ст. 7494; 2020. № 24. Ст. 3740.
13. Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Доклад Президенту РФ 2020. Реестр системных проблем российского бизнеса//URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/3.pdf> (дата обращения 01.07.2020).
14. Встреча с Уполномоченным по защите прав предпринимателей Борисом Титовым. 23 мая 2018 г. URL:<http://kremlin.ru/events/president/news/57532> (дата обращения: 20.06.2020).
15. Юристы предлагают наделить Титова правом законодательной инициативы. 24 мая 1917 г. //URL: <https://pravo.ru/news/view/141112/> (дата обращения: 20.06.2020).
16. Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства // URL: <https://rmsp.nalog.ru/> (дата обращения 26.06.2020).

Д.В. Покатов

ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА И РОЛЬ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В РЕГИОНАХ ТРАНЗИТИВНОГО ТИПА

Аннотация. В статье автор останавливается на базовых проблемных вопросах реализации законодательного процесса и роли представительных органов в регионах транзитивного типа развития (на примере Среднего и Нижнего Поволжья). При этом особый акцент сделан на такой типичный по 26 показателям регион, как Саратовская область, в котором анализируются базовые характеристики и тенденции функционирования законодательных органов власти.

Ключевые слова: законодательная власть, законодательный процесс, регион, транзитивный тип развития, политическая элита, институты власти.

D.V. Pokatov

THE PECULIARITIES OF THE LEGISLATIVE PROCESS AND THE ROLE OF THE REPRESENTATIVE GOVERNMENT BODIES IN THE REGIONS OF THE TRANSITIVE TYPE

Abstract. In the article the author dwells on the basic problematical questions of the legislative process realization and the role of the representative government bodies in the regions of the transitive development type(on the example of the Middle and Lower

Volga regions). For all this such typical, according to 26 indices, region as Saratov region is accentuated, in which basic characteristics and functioning tendencies of the legislative government bodies are analyzed.

Keywords: legislative power, legislative process, region, transitive development type, political elite, power institutions.

Достаточно многогранная проблематика становления и развития законодательных институтов власти в общественных системах различных типов по-прежнему продолжает привлекать внимание представителей многих отраслей научного знания, что, конечно, не является случайным. Именно законодательные органы выступают не только основными институтами, ответственными за нормотворчество, но и важнейшими сегментами властной системы, призванными обеспечивать представительную функцию, аккумулировать противоречивые интересы различных социальных слоев и групп, что, безусловно, позволит предвидеть возможные социально-политические изменения в обществе. Все сказанное в полной мере относится как к федеральным, так и особенно региональным законодательным органам, о которых и пойдет речь ниже.

Как известно в рамках социальных и гуманитарных дисциплин существуют различные интерпретации региона. Учитывая необходимость комплексной интерпретации, под регионом в настоящем исследовании понимается определенная социально-территориальная и народно-хозяйственная общность, характеризующаяся постоянными трудовыми и социокультурными связями населения, обладающая необходимой социальной и производственной инфраструктурой, имеющая органы управления, призванные отражать интересы территориального развития. Речь идет, в первую очередь, о таком типичном по 26 показателям, по мнению ряда исследователей (Н.В. Зубаревич и др.) для России среднеразвитом регионе, как Саратовская область. Достаточно близки к нему и ряд других регионов Среднего и Нижнего Поволжья, прежде всего, Волгоградская и Астраханская области.

По сути, многие социально-политические процессы, происходящие в современных российских регионах, детерминированы практиками их цивилизационного развития. Учитывая это, в ряде исследований обоснованно говорится о таких формах регионального развития, как традиционный, индустриальный и постиндустриальный типы. Саратовская область, как и некоторые сопредельные регионы (Волгоградская, Астраханская области) являются, по сути, регионами транзитивного типа. Они объединяют некоторые характеристики традиционных и индустриально-аграрных регионов. Так, в экономическом плане они характеризуются средними и низкими темпами развития, детерминированными использованием экстенсивных технологий, преобладанием аграрного производства, доминированием в социокультурной сфере традиций, обычаев, патерналистских ценностей, что более соответствует практикам традиционного развития. В политическом плане, как в индустриально-аграрных регионах, для них типично формирование институтов власти и управления, осуществляющееся в соответствии с кланово-профессиональным и кланово-корпоративным принципами, что в целом является более открытым и толерантным, но (в большинстве случаев) носит все же «замкнутый» характер.

По сути, становление и развитие регионального парламентаризма в регионах транзитивного типа включало, на наш взгляд, 4 периода: организационно-правовой

(1993-1995 гг.); т.н. «политического султанизма» (1996-2005 гг.); консолидации (2005-2012 гг.); политической стабилизации (2012 –н. вр.).

Первый, организационно-правовой период, ознаменовался процессом организационно-правовой институционализации регионального парламентаризма. В течение осени 1993 г. - весны 1994 г. в регионах велась как юридическая, так и организационная подготовка к созданию законодательных органов. В частности, были разработаны Положения о них, содержащие разделы о структуре, организационных основах деятельности, полномочиях, гарантиях законности и т.д. Одновременно были приняты регламенты и Положения о выборах.

Наряду с этим, были определены наименования и формы организации законодательной власти в регионах. При этом они имели существенные различия. Среди них можно выделить институты с различными правовыми статусами: республиканские парламенты, краевые законодательные собрания, областные Думы, городские Думы. Постепенно на региональном уровне закрепились 2 формы представительных органов: республиканские парламенты и областные, краевые законодательные собрания. Республиканские парламенты, в отличие от областных Дум, имели право принимать Конституции соответствующих республик и носили наименование «парламент». Другие региональные представительные органы могли утверждать только Уставы области, края или города. Областные законодательные органы отличались единообразием и имели, как правило, однопалатную структуру и небольшой количественный состав. В большинстве субъектов были приняты специальные законы о правотворчестве и правовых актах, закреплявшие дефиниции понятий «правотворчество» и «правовая деятельность». При этом их сущность сводилась к: подготовке правового акта, его принятию, изменению, введению в действие и признанию утратившим силу. И лишь некоторые субъекты РФ (Нижегородская область) неоправданно расширяли, по мнению некоторых исследователей, пределы правотворчества, включая в него, также толкование правовых актов и оценку эффективности их действия. [1, с.164].

В целом, становление регионального парламентаризма происходило в сложных и достаточно драматичных условиях трансформации старой советской политической системы в новую. Борьба двух ветвей власти на федеральном уровне постепенно захватывала в разной степени и регионы. Обозначилась тенденция явного доминирования исполнительной власти над законодательными институтами, что имело под собой, как объективные, так и субъективные детерминанты. Как достаточно верно отмечал выдающийся русский философ Н.А. Бердяев, объективно в общественно-политическом контексте исторический день в России выдвигает в политике на первый план задачи управления, организации ответственной власти, а не задачи чисто законодательного творчества и реформ [2, с. 427]. В экономическом плане законодательные органы власти, особенно, в регионах, конечно, не обладали такими финансовыми ресурсами, как исполнительная вертикаль власти, что сказывалось на их статусе и оценках их деятельности населением. Так, проводимые как в 90-е годы, так и в 2000-е опросы показали, что уровень доверия некоторым региональным органам законодательной власти уже два десятилетия не превышает 10 %. При этом опрос 2013 г., проведенный среди студентов алтайских вузов, показал, что уровень их знаний о процедуре избрания, сроках полномочий депутатов, крайне низок. Только 14 % студентов утвердительно ответили на вопрос о том, что депутаты избираются всенародным голосованием. Правильный ответ о сроках полномочий

регионального парламента дали 22 % [3, с. 309]. По сути, многие из данных факторов определили особенности и тенденции развития регионального парламентаризма на II этапе - т.н. «политического султанизма» (1996-2005 гг.), достаточно хорошо рассмотренного в работах Х. Линца и А. Степана, выделивших следующие его характеристики: 1) отсутствие политического плюрализма и низкая степень автономии акторов; 2) слабое развитие (или полное отсутствие) формальных институтов на фоне неограниченного использования власти лидером и применяемых им силовых стратегий [4]. Формирование режима т.н. «политического султанизма» происходило на фоне усиления лоббистских проявлений, не связанных первоначально с законодательным процессом, и успешного маневрирования части правящей элиты, представляющей исполнительную вертикаль власти, между несколькими институциональными группами интересов, прежде всего, инновационными (включающие ФПГ, действующие в производственной и финансовой сфере) и традиционными (их основу составлял союз руководителей АПК и ВПК).

С середины 90-х гг. XX века в Саратовской области стал заметным процесс консолидации групп давления, который возглавила областная администрация, подчинившая себе многие действовавшие в регионе группы давления (за исключением нескольких нелегитимных групп). Единственным противостоявшим ей монолитом было аграрное лобби. Закрепление позиций правящей элитной группы, функционирующей в рамках институтов исполнительно власти, постепенно привело к формированию формы регионального парламентаризма, названной В.Е. Чиркиным квазипарламентской, с характерными для нее однопалатной структурой законодательных органов, отсутствием или формальным существованием фракций, практически не выраженным влиянием на исполнительную вертикаль [4, с. 272-273]. Это в полной мере проявилось на этапе консолидации (2005-2012 гг.), фактически знаменовавшем собой формирование особого социального состава депутатского корпуса, в котором доминирующие позиции (33%) занимали представители т.н. «хозяйственных кругов» (руководители структур АПК И ВПК, менеджеры и руководители различных фирм и организаций, банковско-финансового сектора) и представители корпоративных кругов (13 %) [6]. Произошло значительное ослабление позиций контрэлиты, во многом маргинализировавшейся, представлявшей собой совокупность слабо оформленных групп, потерявших реальные рычаги воздействия на власть. Это, в частности, проявилось в том, что в Саратовских областных Думах II (1997-2002 гг.) и III (2002-2007 гг.) созывов не было представительства контрэлиты, связанной с оппозиционными партиями. В Думе третьего созыва фактически остались следующие фракции и группы - «Единой России» (17 депутатов), «Союз товаропроизводителей и предпринимателей» (6 депутатов), и «Мы вместе» (5 депутатов). Согласимся с рядом авторов, выделявших в рамках данного периода несколько этапов. Первый этап включал в себя электоральную реформу, завершением которой стали изменения в процедурах выборов в Государственную Думу, когда было установлено, что все 450 депутатов избираются по партийным спискам. Минимальный проходной барьер был определен на уровне 7 % и запрещено формирование избирательных блоков. Также был отменены: минимальный порог явки и графа - «против всех». Усиление к 2005 году позиций правящей элиты позволило перейти к следующему подэтапу – предъявления жестких требований к оппозиционным общественно-политическим структурам, И

третий подэтап, начавшийся в 2007 году, с выборов в Государственную Думу, фактически знаменовал разделение оппозиционных групп на: системные, внесистемные и маргинальные [7, с. 521-522].

Ухудшение экономических и социальных показателей развития общества к 2012 году, раздражение ростом консервативных тенденций в стране и регионе способствовал активизации ряда внесистемных и маргинальных прослоек контрэлиты, что позволяет говорить о переходе к 4 этапу - политической стабилизации (2012 – по настоящее время). В регионах транзитивного типа, каковым является Саратовская область, это выразилось в постепенном переходе от режима «политического султанства» к синтетическому, интегральному типу развития. Данный этап ознаменовался некоторыми изменениями, как состава, так и форм деятельности регионального парламента в условиях оживления политической активности и некоторого ослабления администрирования со стороны исполнительной вертикали. Это наглядно проявилось в том, что в 2017 году в региональных парламентах ряда регионов, в том числе, и Саратовской областной Думе, появились депутаты, представлявшие контрэлиту. По своему социальному происхождению их состав отличался от состава контрэлиты I периода существования данной группы. Хозяйственников, из 8 депутатов, представленных в Саратовской Думе, насчитывалось 37%, представителей корпоративных кругов – 12,5 % [6]. Возросло, но не очень значительно, число представителей контрэлиты, работавших в разные годы в политических партиях, общественных движениях и организациях.

Большее внимание в управленческой практике стало уделяться и декларироваться социальным проблемам. Однако преувеличивать данный факт не стоит. Так, если обратиться к архиву прошедших с 2012 года заседаний Саратовской областной Думы, то можно обнаружить следующее. На 7 заседании Саратовской областной Думы V созыва (2012-2017 гг.), состоявшемся 20 февраля 2013 года, из 77 вопросов повестки дня 13 (16,8 %) касались решения кадровых вопросов, 3 вопроса (3,8%) относились к формированию бюджета. Из 41 вопроса, внесенного в повестку 3 заседания Думы VI созыва 25 октября 2017 года 5 вопросов (12 %) касались бюджета области или отдельных организаций (в том числе, 1 вопрос был связан с утверждением закона о величине прожиточного минимума пенсионеров). Из 20 вопросов, вынесенных на 42 заседание Думы 19 февраля 2020 года 15 % вопросов относились к кадровым, и только 5 % – к сфере социальной политики [6]. В целом, по сравнению с предыдущими периодами возрастает активность представителей контрэлиты. Это относится не только к действиям в рамках парламентских заседаний, их участию в работе думских комитетов и комиссий, но и организации митингов и шествий. Новым становится понимание необходимости деятельности с использованием социальных сетей. Однако в большинстве случаев это явилось своеобразной бутафорией и имитацией политической и законодательной активности с их стороны.

Подводя итог, можно с уверенностью говорить, что пройден значительный путь, который, без сомнения, способствовал формированию нового облика и роли законодательной власти в достаточно своеобразной форме региона, как транзитивная. Однако это, как думается, только начальная фаза, которая, только при условии серьезной трансформации гражданского общества, позволит придать мощный импульс развития новой форме регионального парламентаризма.

Список использованной литературы и источников:

1. Четвертакова Е.С. Современные подходы к региональному правотворчеству в теории и практике // Российский юридический журнал. 2009. - №6. - С. 163-165.
2. Бердяев Н.А. Судьба России // Бердяев Н.А. Философия свободы. М.: «АСТ МОСКВА», 2007. – 699 с.
3. Шашкова Я.Ю. Региональные законодательные (представительные) органы власти в ценностно-когнитивном пространстве россиян // Известия Алтайского государственного университета. 2013. № 4 (80). Т. 2. С. 306-310.
4. Линц Х., Степан А. Государственность, национализм и демократия. [Электронный ресурс] // Электронная библиотека «Гражданское общество в России» [веб-сайт] // URL: <http://www.civisbook.ru/files/File/1997-5-2-Linz,Stepan.pdf> (дата обращения: 09.12. 2019).
5. Чиркин В.Е. Законодательная власть. М.: ИНФРА-М, 2020. – 336 с.
6. Саратовская областная Дума [Официальный сайт] // URL: <http://www.srd.ru> (дата обращения: 20. 05. 2020).
7. Кислицын С.А. Контрэлиты, оппозиции и фронды в политической истории России. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2009 – 540 с.

А.В. Потанов

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ СУБЪЕКТНОГО СОСТАВА В ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Аннотация. В данной статье рассмотрена правовая природа отношений, возникающих из договора о предоставлении труда персонала; изучены доводы в защиту утверждения о наличии «множественности лиц на стороне работодателя» и предпринята попытка представить аргументы, опровергающие достоверность таких выводов.

Ключевые слова: множественность лиц на стороне работодателя, принимающая сторона, работодатель, трудовые правоотношения.

A.V. Potapov

MODERN PROBLEMS OF THE PARTIES IN AN EMPLOYMENT RELATIONSHIP

Abstract. Author in this article discusses the legal nature of relationships arising from an outstaffing agreement; the arguments in support of the allegation of the presence of “a plurality of subjects on the side of the employer” were studied, and an attempt was made to present arguments refuting the reliability of such conclusions.

Keywords: multiplicity of subjects on the side of the employer, receiving party, employer, labor relationships.

Одним из актуальных вопросов правотворчества в сфере трудового права является вопрос о необходимости пересмотра субъектного состава в трудовых отношениях в Российской Федерации.

На современном этапе развития трудового права ряд ученых придерживается позиции о возможности пересмотра субъектного состава трудовых отношений и признания множественности лиц (группы лиц) на стороне работодателя [1, с. 100], [2, с. 105]. Наиболее категорично этот взгляд сформулирован в работах А.А. Хавояшхова [1, с. 105].

Тем не менее, в настоящее время указанная позиция не получила широкого распространения и поддержки как в науке трудового права, так и правотворчестве, а, следовательно, и в правоприменении.

Анализируя приведенное утверждение, на примере отношений, вытекающих из договора о предоставлении труда персонала, можно сказать, что действительно, на первый взгляд, в указанных отношениях, на стороне работодателя выступает одновременно два и более субъекта: работодатель, который направляет работника для работы принимающей стороне, и работодатель, который принимает направленного работника. Такая правовая конструкция на современном этапе получила наименование «множественности лиц на стороне работодателя» [1, с. 100].

Между тем существуют следующие сомнения в достоверности такого утверждения.

1. В соответствии с общепризнанным подходом в науке трудового права, трудовое правоотношение является единым, неделимым и длящимся [3, с. 127], [4, с. 33]. Его участниками выступают индивидуальные субъекты: с одной стороны - работник и с другой - работодатель. Таким образом, трудовое правоотношение складывается с единственным работодателем.

2. На сегодняшний день нет достаточно убедительных оснований утверждать, что на стороне работодателя в трудовых отношениях, возникающих с направляемым работником, выступают одновременно два субъекта.

Анализируя **содержание** отношений, возникающих с ЧАЗ (частными агентствами занятости), можно заметить, что связь их субъектов не является характерной для трудовых отношений.

ЧАЗ, именуемое «работодателем», в соответствии с ч. 1 ст. 341.1 ТК РФ не обязано организовывать и управлять процессом труда работника, но при этом предоставляет ему возможность трудиться у другого лица, обеспечивая личное выполнение работником трудовой функции, но в интересах других лиц, что не соответствует природе трудовых отношений, изложенной в ст.ст. 15, 56 ТК РФ.

Таким образом, ЧАЗ не осуществляет такие функции, присущие работодателю, как организация и управление процессом труда работника, обеспечение надлежащих условий труда. Более того, отношения, возникающие в результате заключения трудового договора, не носят свойственного им характера – характера власти и подчинения. В силу ч. 1 ст. 341.1 ТК РФ ЧАЗ уполномочено управлять принимающей стороной и контролировать ее.

При этом в аналогичной ситуации применительно к производственному объединению С.А. Иванов, Р.З. Лившиц, Ю.П. Орловский, анализируя возможность его признания субъектом трудовых правоотношений, отказывали объединению в этом, поскольку оно не было наделено правами управления трудовым коллективом [3, с. 265], что имеет место и в отношениях между ЧАЗ и направленным работником. Кроме того, в случае с предоставлением труда работников сохранение юридической самостоятельности и прав управления направленным работником сохраняется за принимающей стороной.

Именно принимающая сторона предоставляет работнику работу, обеспечивает ему возможность личного выполнения трудовой функции, организует и управляет процессом труда, направляемого к ней работника, контролирует труд, оплачивает его путем перечисления необходимых средств ЧАЗ, требует от работника соблюдения действующих у него положений, предусмотренных

локальными нормативными актами, отстраняет его от работы и расследует несчастный случай, произошедший с работником и т.п. Кроме того, как правило, принимающая сторона является инициатором привлечения работника к дисциплинарной ответственности, который осуществляет трудовую функцию в ее интересах, на ее территории и под ее контролем.

Анализ отношений, возникающих с принимающей стороной, позволяет утверждать, что их объектом являются услуги, но не самостоятельный труд, который с позиции ст. 15 ТК РФ представляет собой объект трудовых отношений.

Таким образом, представляется, что нормативный, диспозитивный и дисциплинарный элементы хозяйской власти [5, с. 491-506,], характерные для трудовых отношений, присутствуют именно в отношениях между принимающей стороной и направленным работником.

Подводя итог, можно утверждать, что фактически трудовые отношения направляемого работника возникают с принимающей стороной.

В этом смысле представляется, что признаки трудовой правосубъектности работодателя, разработанные в науке трудового права, а именно: предоставление работы, возможность самостоятельно нести юридическую ответственность, оплата труда и страховых взносов [6, с. 11], характерны для принимающей стороны.

Таким образом, **фактическим работодателем** является принимающая сторона, которую законодатель к числу таких субъектов не относит.

Вместе с тем ЧАЗ, являясь в соответствии с гл. 53.1 ТК РФ **юридическим работодателем**, с позиции теории трудового права и положений, предусмотренных ст.ст. 15, 20, 22 ТК РФ, таковым фактически не является. Отношения между работником и ЧАЗ можно отнести к особой разновидности отношений по содействию занятости населения.

С одной стороны, они отличаются от трудовых отношений по характеру, субъектному составу, объекту и содержанию.

С другой стороны, такие отношения заметно отличаются от отношений по содействию занятости населения, поскольку призваны оформлять трудовые отношения, вести кадровый учет, предоставлять гарантии, предусмотренные трудовым законодательством для работников, состоящих в трудовых отношениях.

В связи с изложенным имеются веские основания говорить о дефектности отдельных норм, предусмотренных главой 53.1 ТК РФ, в т.ч. ч. 4 ст. 341.2 ТК РФ, что требует совершенствования.

При этом при анализе возможности внесения соответствующих изменений в трудовое законодательство целесообразно использовать зарубежный опыт.

В последних зарубежных исследованиях [7, с. 57], [8, с. 35] утверждается, что национальные стандарты и цели использования труда направляемых работников различны, но при этом можно выделить три базовые модели регулирования, каждая из которых преследует свои цели:

- регуляторная модель (Австралия);
- договорная модель (США);
- гибридная (смешанная) (Россия, КНР, Турция, Индонезия, Германия).

В странах, где применяется регуляторная модель, например, в Австралии, работодатели используют труд направляемых работников с целью сохранить незначительный штат и соответствующие права на льготы и привилегии, наличие которых связано с применением труда незначительной (ограниченной)

численности штатных работников.

В странах с гибридным подходом к деятельности ЧАЗ одними из основных мотивов использования внештатного персонала являются возможность значительной экономии денежных средств на содержание персонала и ускорения процесса прекращения с ними трудовых отношений. Такие же цели характерны и для России, при этом, необходимо констатировать, что признание принимающей стороны работодателем лишит предпринимателей экономических стимулов по использованию такого труда.

В США, придерживающихся договорного подхода к регулированию исследуемых отношений, работодатели используют труд направляемых к ним работников с целью экономии затрат на включение новых работников в корпоративные социальные программы, предусмотренные для штатного персонала, призванные мотивировать и удерживать работников, занимающих важные для работодателя должности.

В связи с тем, что для России характерно применение смешанной модели правового регулирования деятельности ЧАЗ, то целесообразно обратить внимание на опыт Германии, где «из отношений по предоставлению труда работников выведен детский труд»[9, с. 56].

В заключение проведенного анализа кратко сформулируем основные выводы:

- в российском правопорядке отсутствуют основания для признания множественности лиц на стороне работодателя;
- принятое в России нормативное правовое регулирование деятельности по предоставлению труда работников (персонала) требует дальнейшего совершенствования, а именно выведения детского труда из указанных правоотношений, а также нормативного закрепления правового статуса работодателя за принимающей стороной, которая де-факто осуществляет полномочия характерные для работодателя, и пересмотра правового статуса ЧАЗ (нормативное признание выполняемых им функций для направленного работника и принимающей стороны как услуг гражданско-правового характера в области содействия занятости).

Список использованной литературы и источников:

1. *Хавояшихов А.А.* Множественность лиц на стороне работодателя: сравнительно-правовой анализ. Дисс... канд. юр. наук. М., 2015
2. *Харитонов М.М.* Множественность лиц на стороне работодателя: Научно-практическое пособие. М., 2011.
3. Советское трудовое право: вопросы теории. Иванов С. А., Лившиц Р.З., Орловский Ю. П. М., 1978
4. *Лушиников А.М.* Проблемы общей части российского трудового права: научное наследие, современное состояние и перспективы исследований. Автореферат дисс. на соиск. уч. степ. докт-ра.юр.наук. М. 2004.
5. *Таль Л.С.* Трудовой договор: Цивилистическое исследование. М., 2009.
6. *Черных Н.В.* Виды работодателей и их трудовая правосубъектность. Автореф. дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук, М. 2005.
7. *Bales, Richard A. and Audyanto, Stefanus and Guven, Sefa and Jockel, Maria and Juniarto, Cornel and Junlu, Jiang and Langmead, David, A Comparative Analysis of Labor Outsourcing (March 24, 2014). Arizona Journal of International and Comparative Law, Vol. 31, 2014. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2413605>.*

8. Private employment agencies, temporary agency workers and their contribution to the labour market: Issues paper for discussion at the Workshop to promote ratification of the Private Employment Agencies Convention, 1997 (No. 181), 20-21 October 2009 / International Labour Office, Sectoral Activities Programme – Geneva, ILO, 2009.

9. *Бережнов А.А., Герман Пауль.* Правовое регулирование «заемного труда» по законодательству России и Германии // Трудовое право в России и за рубежом. 2016. № 3.

М.В. Пресняков

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ОПРЕДЕЛЕННОСТИ¹⁰

Аннотация. В статье рассматривается проблема правовой экспансии, которая зачастую затрагивает те сферы общественной жизни, которые традиционно в сфере действия иных, не юридических социальных регуляторов (этика, мораль и т.п.). Между тем, подобное «вторжение», во-первых, сужает сферу гражданских свобод, превращая их в права, зависящие от положений позитивного законодательства, а, во-вторых, приводит к накоплению «критической массы» системных дефектов законодательства.

Автор показывает, что данная проблема характерна не только для Российской Федерации: ряд зарубежных стран предпринимают целенаправленные усилия по «упрощению законодательства» (например, Франция). Подобный опыт мог бы быть полезен и для российской правовой системы.

Ключевые слова: юридикация, правовая определенность, законодательный процесс, упрощение законодательства.

М.В. Presnyakov

CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF LAW-CREATIVE PROCESS: PROBLEMS OF LEGAL DEFINITION

Summary. The article deals with the problem of excessive jurisdiction or "legal expansion," which often affects those areas of public life that are traditionally in the scope of other, non-legal social regulators (ethics, morality, etc.). Meanwhile, such an "invasion," firstly, narrows the scope of civil liberties, turning them into rights dependent on the provisions of positive legislation, and, secondly, leads to the accumulation of a "critical mass" of systemic defects in legislation.

The author shows that this problem is not only characteristic of the Russian Federation: a number of foreign countries are making deliberate efforts to "simplify legislation" (for example, France). Such experience could be useful for the Russian legal system.

Key words: jurisdiction, legal certainty, legislative process, simplification of legislation.

Усложнение законодательства, расширение сферы правового регулирования за счет включения в нее новых предметов нормативного воздействия, представляет собой объективный процесс развития любой правовой системы. В научной

¹⁰ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 19-011-00418 А «Конституционный принцип правовой определенности в механизме реализации прав и свобод человека»

литературе это явление получило название "юридификация" общественной жизни [1, с. 5].

При этом практически все исследователи обращают внимание на то, что избыточная "юридификация" парадоксальным образом приводит к кризису юридической определенности правовой системы, порождая правовую инфляцию - обесценивание закона. "...Законодательная инфляция ведет к существенному снижению правовой определенности, представляющей собой важнейший элемент принципа верховенства права. Правовая определенность подразумевает, что юридические нормы являются легкодоступными и прогнозируемыми, а также ясными и точными. В условиях законодательной инфляции адресаты правовых норм вынуждены усваивать стремительно увеличивающийся объем правовой информации, приспосабливаясь при этом к ее постоянному изменению" [2, с. 24].

С данной проблемой столкнулись многие современные государства: "...расширение предмета правового регулирования является общей тенденцией для всех индустриально развитых стран, так, например, в Новой Зеландии за последние 10 лет Правительство ввело более 1600 законов и положений" [3, с. 159]. Во Франции в одном из публичных докладов о состоянии законодательства отмечалось: "Нормативное перепроизводство, инфляция предписаний и норм – это не химера, а реальность"[4, с. 164]. В Докладе "Законодательные сложности и роль парламентов в эпоху глобализации" 1999 г. рабочей группы председателей парламентов европейских государств по качеству законодательства, созданной в Хельсинки в 1997 г., было отмечено, что "вопросу о "чрезмерной сложности законодательства" уделяется все большее внимание во всех европейских странах, в странах Европейского союза"[5, с. 9]. Можно отметить доклад главного юридического советника парламента и постоянного главы секретариата кабинета министров Великобритании Ричарда Хитона "Когда законы становятся слишком сложными" от 16 апреля 2013 года [6].

Вместе с тем, в России этот вопрос стоит особенно остро. Судите сами: Государственная Дума шестого созыва на страницах публицистической литературы получила звание "рекордсмена" по принятию законов - в весеннюю сессию 2014 года ею было принято 295 законов [7]. Однако совсем скоро рекорд был побит: по словам спикера Государственной Думы седьмого созыва В.В. Володина в 2018 году принято было 576 «нужных» и «долгожданных» законопроектов [8]! В 2019 году было внесено в парламент 1138 проектов, а принято и подписано Президентом – 530. Где уж там Новой Зеландии!

Проблема необходимости и эффективности закона очень остро стоит в нашей стране: существуют некоторые сферы общественной жизни куда во избежание неоправданной юридификации законодатель вторгаться не должен. Так, например, в литературе обсуждался вопрос о «юридизации дружбы» [9]. Авторы предлагают «юридизировать» эти отношения «на основании договора, рамочно определенного законом». Депутат законодательного собрания Ленинградской области предложил законопроект, согласно которому супруги должны получать письменное согласие на доступ к электронным гаджетам друг друга, при этом несанкционированный доступ к устройствам предлагается отнести к преступлению [10]. Весьма показателен, так называемый, "закон о неуважении к власти". Видимо следующим шагом должен стать закон обязывающий любить родину и установление ответственности (возможно -уголовной) за его

неисполнение. Уважать кого-либо, как и любить нельзя заставить или обязать путем принятия нормативно-правового акта.

Здесь порочным представляется сам подход, направленный на поиск «волшебной нормативной кнопки», нажав на которую можно получить желаемый результат. Ситуация с "самоизоляцией" наглядно продемонстрировала, что "наказательно-запретительный" метод правового регулирования не является надежным. Несмотря на введение штрафов и их реальное применение "самоизоляция" фактически провалилась: произошел, своего рода, "тихий бунт" - люди просто вышли на улицы. Не существует волшебной "нормативной кнопки", нажав на которую можно обеспечить нужное или желаемое поведение человека. Во все времена с преступностью боролись преимущественно за счет усиления санкций правовых норм, но даже во времена самых жестоких законов противоправные явления никуда не девались.

Кстати, те кто говорит о том, что де исполнение закона и действенность правовых норм базируется не на суровости наказания, а на неотвратимости ответственности также находятся в плену этой "правовой иллюзии", что достаточно отыскать "волшебную кнопку" и можно будет "управлять" человеческим поведением в полной мере. Во-первых, "неотвратимость" ответственности - это юридический миф, поскольку она никогда не будет достигнута в полной мере. Это - всегда величина относительная и может быть обеспечена лишь в той или иной мере. Во-вторых, в государстве, где во главу угла ставится "неотвратимость ответственности" безотносительно к социальным ожиданиям от закона в какой-то момент может смениться законодатель.

Закон должен быть не только реально выполним по, но и социально востребован: "ненужные" обществу законы - это проекты изначально обреченные на провал. В качестве примера подобных "провальных" законов можно назвать акты содержащие запрет на курение в общественных местах, распитие алкоголя, нормы о неуважении к власти и т.п. Например, существует запрет на употребление алкоголя в поездах дальнего следования: одной части общества этот закон просто не нужен, а другой (кстати, весьма значительной) и вовсе представляется вредным или "неправильным". Результат - в каждом вагоне спиртные напитки распиваются: максимум, чего удалось добиться - спиртное не выставляется на стол. С какой целью вводился этот запрет? Если это было сделано для того, чтобы не допустить нарушения общественного порядка лицами по причине их нетрезвого состояния, то для этого существуют другие нормы.

Российский законодатель любит "подстраховаться", принимая двойные и тройные запреты и ограничения "во избежание". Например, существует совершенно правильный запрет на продажу алкоголя и табачных изделий несовершеннолетним, который, кстати, соответствует социальным ожиданиям и довольно редко нарушается. Для чего вводить правило, запрещающее торговлю сигаретами в пределах ста метров от образовательных учреждений? Причем эта норма и сформулирована весьма странным образом - "на расстоянии менее чем сто метров по прямой линии без учета искусственных и естественных преград"! То есть если школа находится на берегу реки, но ее ширина менее 100 метров, то даже при отсутствии моста сигареты на другом берегу продавать нельзя. Почему? Школьники могут разглядеть сигаретную пачку в бинокль и узнать (о ужас!) о существовании табачных изделий? Между прочим, это предположение о намерении законодателя не столь абсурдно как может показаться: запрещается же

"розничная торговля табачной продукцией с выкладкой и демонстрацией табачной продукции в торговом объекте". Кстати, непонятно тогда для чего размещать на сигаретных пачках "страшные картинки" последствий этой пагубной привычки - кто будет на них смотреть? Такое ощущение, что все эти нормы принимались изначально из расчёта, что никто их исполнять не будет: отсюда и многочисленные "подстраховки" в виде смежных запретов.

Проблема необходимости обеспечения юридической определенности путем совершенствования правотворческого процесса, как мы говорили выше, осознается во всех странах мира, однако, наиболее последовательно и актуально она была поставлена во Франции. Дело в том, что как отмечают исследователи в данной сфере "принцип защиты легитимного доверия" так и не был окончательно принят в во французском праве, поскольку он направлен преимущественно на защиту частного интереса, а французская правовая традиция ориентирована на другую "фундаментальную задачу" - "защитить prerogatives публичной власти" [11, с. 648]. Это в определенной степени «родственная» нам черта правовой политики. Поэтому в качестве основного механизма обеспечения принципа правовой "определенности - безопасности" во Франции выступает, так называемая, "оценка регулирующего воздействия" законопроекта.

В рамках первого публичного доклада Государственного совета «Об юридической безопасности» в качестве основной проблемы французского законодательства в сфере обеспечения правовой определенности была идентифицирована его чрезмерная сложность и запутанность. Здесь же прозвучала знаменитая фраза: "Если право становится болтливым, гражданин его слушает рассеянно" [3, с. 165].

Согласно позиции Государственного совета Франции юридическая безопасность обеспечивается с одной стороны необходимым качеством позитивного права, включая ясность и понятность его норм, а также (с другой стороны) - предсказуемостью законодательной политики в целом и последствий применения отдельных законов в частности.

Соответственно, общим лейтмотивом дальнейших реформ стал тезис о необходимости "упрощения законодательства". В 2007 году был принят Закон от 20 декабря 2007 г. "Об упрощении права", который предусматривал прекращение действия многих устаревших актов. Закон от 12 мая 2009 г. "Об упрощении и ясности права и облегчении процедур" внес огромное количество изменений во французское законодательство, направленных на оптимизацию существующих правил и административных процедур.

В дальнейшем были приняты Закон от 17 мая 2011 г. об упрощении и улучшении качества права, Закон от 22 марта 2012 г. об упрощении права и облегчении административных действий, а также Закон № 2013-1005 от 12 ноября 2013 года, наделяющий правительство полномочиями упрощать отношения между администрацией и гражданами. Последний регламентирует обращения граждан, в том числе с использованием цифровых технологий в органы государственной власти. Как отмечает И.А. Андреева, "важным направлением упрощения законодательства стало обеспечение большей доступности права для потребителя посредством систематизации (кодификации), использования современных информационных технологий" [3, с. 165].

Второе направление обеспечения принципа правовой определенности и юридической безопасности, связанное с предсказуемостью последствий

законодательного регулирования сформировалось в рамках конституционной реформы во Франции 2008 года. В частности, был принят Органический закон № 2009-403 от 15 апреля 2009 г. о применении ст. 34-1, 39 и 44 Конституции, в соответствии с которым любой законопроект, который вносится в парламент должен включать предварительную оценку его нормативного действия, "исследование воздействия" ("l'étude d'impact"). Такое исследование включает в себя оценку экономических, финансовых, социальных и экологических последствий, взаимодействие проекта закона с европейским правом, как действующим, так и находящимся в состоянии разработки, и его влияние на внутренний правопорядок и т.п. Как отмечают многие исследователи, "...работа по улучшению качества закона во Франции носит многоплановый характер и направлена не только на совершенствование качества права с формальной точки зрения — ясность, понятность, доступность для населения, но и материальной — необходимость, реальность и эффективность закона"[12].

Список использованной литературы и источников:

1. Денисенко В.В. Юридификация общества и концепции правового регулирования // Вестник Воронежского государственного университета. 2008. № 2. С. 56-62; Скоробогатов В.Ю. Саморегулирование как свойство правовой системы: автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.01. Москва, 2013. - 22 с.
2. Сехин И.В. Законодательная инфляция как актуальная проблема правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 1 (98). С. 21-28.
3. Денисенко В.В. Юридификация общества как научная проблема современной правотворческой техники // Юридическая техника 2012. №6. С. 159-162.
4. Андреева И.А. Упрощение законодательства во Франции: причины, этапы, итоги // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 4. С. 163-167.
5. Понкин И.В. Упрощение законодательства как инструмент "новой" модели публичного управления // Административное право и процесс. 2014. №4 С. 8-12.
6. Richard Heaton When laws become too complex. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/when-laws-become-too-complex/when-laws-become-too-complex>
7. URL: <https://www.rbc.ru/politics/25/07/2016/5795314c9a7947daf4d5b941>
8. URL: <https://ria.ru/20181227/1548822204.html>
9. Каримов Д., Шулбаев Г. Юридизация дружбы //«ЭЖ-Юрист», 2009, N 42. Доступ из СПС «Гарант».
10. URL: https://pikabu.ru/story/deputat_predlozhit_obyazat_suprugov_davat_soglasie_na_dostup_k_gadzheta_m_6176095?cid=122358553
11. Пилипенко А.Н. Принципы юридической безопасности во французском праве //Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. №4. С. 647. С. 646-652.
12. Пилипенко А.Н. Франция: еще раз о качестве закона // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013 г. № 2. С. 208-214.

С.А. Рабазанов

К ВОПРОСУ О РОЛИ НАРОДА В РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА

Аннотация. В данной статье исследовано понятие «народ», как конституционно-правовую категорию и рассмотрены тенденции развития правового участия народа в конституционном правотворчестве. Автором проанализирована конституционно-правовая практика участия народа в принятии и в последующих изменениях Конституции Российской Федерации.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, народ, субъект права, избирательный процесс, референдум, правотворчество, законодательная инициатива, источник власти, избиратели, граждане, государство.

S.A. Rabazanov

ON THE ROLE OF THE PEOPLE IN THE IMPLEMENTATION OF CONSTITUTIONAL LAW-MAKING

Abstract. This article examines the concept of "people" as a constitutional and legal category and examines trends in the development of legal participation of the people in constitutional law-making. The author analyzes the constitutional and legal practice of people's participation in the adoption and subsequent amendments to the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, people, subject of law, electoral process, referendum, law-making, legislative initiative, source of power, voters, citizens, state.

Конституция Российской Федерации, как первичный нормативный документ всей правовой системы российского государства, определяет основополагающие принципы и пути его развития. Именно по этой причине, преобразования норм Конституции носят столь масштабный, всеобъемлющий характер, а качественный результат данных изменений является необходимым и обязательным условием.

Невозможно сопоставить этап развития страны, будь то политического, экономического или социального, на момент принятия Конституции Российской Федерации с настоящим временем. Очевидно, что страна проделала огромный путь своего становления в новейшей истории и имеет совсем иной уровень своего влияния на геополитические процессы. Это обязывает нас – народ России вносить необходимые коррективы в уклад нашей жизни и идти ногу со временем, чтобы сохранить нашу историю и обеспечить достойное будущее.

Конституционное правотворчество, как и любой его вид, является формой государственной деятельности, направленной на создание правовых норм, а также на их дальнейшее совершенствование, изменение или отмену [1, с. 115].

Многонациональный народ России, ответственный перед нынешним и будущими поколениями россиян, принимает Конституцию Российской Федерации, указано в Преамбуле основного закона [2]. Это означает, что народ является неотъемлемым, основным участником конституционных преобразований и его роль становится все более значимой и переоценить ее весьма сложно.

Подавляющее большинство ученых признают народ непосредственным участником конституционных правоотношений [3, с. 46]. Однако содержание понимания смысла понятия «народ» разными учеными весьма разнообразно, что указывает на необходимость более глубокого изучения данного вопроса.

Так, Ю.А. Боков предлагает три варианта в понимании понятия «народ»: 1) как этническая общность – через категорию «человек»; 2) как политическая общность – через категорию «граждане», «избиратели», «избирательный корпус»; 3) как субъект конституционно-правовых отношений – через категорию «избиратели, участвовавшие в голосовании» [4, с. 14].

Т.А. Дураев и Н.В. Тюменева рассматривают народ в двух смыслах – в широком, как совокупность людей проживающих на территории одного

государства, связанных с ним через гражданство (подданство), а также имеющих общность интересов и в узком смысле, как людей одной национальности и имеющих свой родной язык, обычаи и традиции [5, с. 571].

И.В. Тиунчик рассматривает понятие «народ», как главного субъекта самоопределения, в трех направлениях: во-первых, народ, как совокупность граждан определенного государства, в Российской Федерации это конституционная категория – «многонациональный народ России»; во-вторых, народ как совокупность людей, объединенных каким-либо, кроме этнических и близких к ним характеристиками, группа лиц, социальная страна, класс; в-третьих, народ как этническая группа (нация), провозглашаемый некоторыми учеными и политиками как субъект права на самоопределение (суверенитета) [6, с. 216].

Действительно, исследуя понятие «народ» в конституционно-правовом аспекте, многие ученые-конституционалисты рассматривают его как источник власти [5, с. 571]. Это не случайно, ведь это указано в статье 3 Конституции Российской Федерации, которая гласит, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, а в качестве форм выражения власти народом обозначены референдум и свободные выборы [2].

О наличии конституционно-правового статуса у народа сказано в основных законах многих государств мира. Так, в статье 40 Конституции Соединенных Штатов Мексики сказано, что национальный суверенитет полностью и изначально принадлежит народу и вся государственная власть исходит от народа и учреждается для его блага, а также народ в любое время имеет неотъемлемое право изменить форму [7]. В части 2 статьи 20 Конституции Федеративной Республики Германия указано, что вся государственная власть исходит от народа, которая осуществляется народом путем выборов и голосований, а также посредством специальных органов законодательства, исполнительной власти и правосудия [8]. В Японии также вся суверенная власть принадлежит народу, что зафиксировано в статье 1 ее Конституции [9]. В основном законе Афганистана сказано, что национальный суверенитет принадлежит исключительно нации, которая использует его непосредственно или через своих представителей [10]. Конституции государств Африканского континента не являются исключением. В Конституции Демократической Республики Конго в статье 5 закреплено, что государственный суверенитет принадлежит исключительно народу и, что всякая власть исходит только от народа, который выражает ее непосредственно на референдумах или выборах и косвенно через своих представителей [11].

Следует отметить, что народ как коллективный субъект конституционно-правовых отношений, на наш взгляд является непосредственным и обязательным участником конституционного правотворчества. Об этом пишут В.А. Кочев и П.А. Ромашов, которые считают, что без обращения к народу в установленном порядке уполномоченных лиц, а также несоблюдение других установленных законом процедур опроса народа путем голосования, решение общественно значимых вопросов непосредственно избирателями будет носить стихийный характер. А это, по мнению ученых, не отвечает и не соответствует требованиям основного (конституционного) правопорядка в его объективном и субъективном значениях [12, с. 391].

Роль народа, в реализации конституционного правотворчества растет и становится все более значимой. Это подтверждают количественные результаты

участия населения страны в избирательном процессе. Об это указывает Е.А. Казмина, которая приводит результаты референдума, проведенного в 1993 году по вопросу принятия Конституции Российской Федерации, в котором приняло участие 58 187 755 зарегистрированных избирателей, что составляет 54,8% от их общего числа зарегистрированных избирателей. За принятие Конституции РФ проголосовало 32 937 630 человек (58,4% избирателей, принявших участие в голосовании). Получается, что лишь чуть больше четверти избирателей определили дальнейшую судьбу самого крупного в мире государства. А если мы посмотрим, какой процент составляет это количество от числа всех граждан, обладающих избирательным правом, то окажется, что менее 25% граждан определили, какой будет Конституция РФ и соответственно, само государство, в связи с ее принятием [13, с. 34]. А во всероссийском голосовании по вопросу внесения поправок к Конституции Российской Федерации, которое проходило с 25 июня по 1 июля 2020 года, приняло участие 73 509 266 человек (67,97% зарегистрированных избирателей). За принятие поправок проголосовали 57 747 288 человек (77,92 % зарегистрированных избирателей), против – 15 761 978 человек (21,27 зарегистрированных избирателей). Соответственно, около 53% избирателей решили исход голосования.

Тут хочется привести мнение Д.С. Валиевой, которая при рассмотрении данного вопроса предлагает количественный подход, при котором имеет значение «критическая масса», где не всякая совокупность граждан государства может претендовать на выражение воли народа [3, с. 48].

В научном мире имеются также мнения, которые отрицают существование такого понятия как «народ». Так, И.С. Тарбастаева высказывает мнение, о том, что признание социальных общностей субъектами права является вполне спорным, так как это порождает ряд вопросов. Если у группы существуют права, то кто будет нести ответственность? Может ли сообщество действовать как организм, ведь включенный в него индивиды не имеют солидарности по всем позициям? Как сообщество от лица всех может принимать решения? Ученый полагает, что оставить эти вопросы открытыми и утверждать правосубъектность народа, значит отказаться от здравого смысла, но в то же время он признает этничность коллективные явлением [14, с. 119].

Такое резкое отрицание правосубъектности народа, как коллективного субъекта мы видим не совсем обоснованным, не зря многие ученые конституционалисты считают народ особым, специфическим коллективным субъектом конституционных отношений. Да, народ иногда трудно сопоставить с другими субъектами конституционного права, однако его роль в государственном устройстве любого государства, в том числе Российской Федерации, переоценить весьма сложно. Свое место понятие «народ», как мы наблюдали выше, находит в основном законе любого государства мира. Это иной раз доказывает, что народ как коллективный субъект занимает особое место в системе конституционно-правовых отношений.

Список использованной литературы и источников:

1. Головистикова А.Н., Дмитриев Ю.А. Проблемы теории государства и права: Учебник. – М.: ЭКСМО., 2005. 649с.
2. Конституция РФ 1993 г. (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)

3. *Велиева Д.С.* Народ Российской Федерации как субъект конституционно-правовых отношений в сфере управления государством: миф или реальность? // Вестник Саратовской государственной юридической академии, Саратов. 2014. № 1(96). С. 46-49.
4. *Боков Ю.А.* Об определении конституционно-правового термина «народ» // Юридическая наука, Волгоград. 2019. № 10. С. 14-17.
5. *Дураев Т.А., Тюменева Н.В.* К вопросу о конституционно-правовом статусе народа // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право, Саратов. 2014 № 3. С. 570-578.
6. *Тиунчик И.В.* Понятие народа как субъекта права на самоопределение // Социология власти, Москва. 2012 № 1. С. 215-220.
7. Конституция Канадской Республики от 17.04.1982 // Библиотека Конституций Пашкова Романа URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=47> (дата обращения 08.09.2020).
8. Конституция Федеративной Республики Германия от 23.05.1949 // Библиотека Конституций Пашкова Романа URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=155> (дата обращения 08.09.2020).
9. Конституция Японии от 03.11.1949 // Библиотека Конституций Пашкова Романа URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=37> (дата обращения 08.09.2020).
10. Конституция Афганистана от 04.01.2004 // Библиотека Конституций Пашкова Романа URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=24> (дата обращения 04.09.2020).
11. Конституция Демократической Республики Конго от 08.08.1979 // Библиотека Конституций Пашкова Романа URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=215&page=3> (дата обращения 08.07.2020).
12. *Кочев В.А., Ромашов П.А.* Конституционно-правовая природа института референдума // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2019. № 45. С. 386-417.
13. *Казьмина Е.А.* К вопросу о формах (способах) реализации конституционной правосубъектности народа // Современное право, Москва. 2011. № 10. – С. 33-36.
14. *Тарбастаева И.С.* Коллективные права этнических сообществ как социально-философская проблема // Вестник Хакасского государственного университета им. Н.Ф. Катанова, Абакан. 2018 № 25. С. 119-127.

О.В. Романовская

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА В УСЛОВИЯХ КОНЦЕПЦИИ МИНИМАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

Аннотация: В статье рассматривается концепция минимального государства, влияющая на развитие принципов взаимодействия власти и бизнеса. Анализируется основная работа Роберта Нозика «Анархия, государство и утопия», которая стала ключевой для указанной концепции. Показано, что в России, несмотря на объявление административной реформы и сокращение государственного аппарата произошло трехкратное увеличение численности государственных служащих.

Ключевые слова: право, экономика, минимальное государство, регулирование, вмешательство, ограничения.

O.V. Romanovskaya

INTERACTION OF GOVERNMENT AND BUSINESS IN THE CONCEPT OF A MINIMUM STATE

Abstract: The article examines the concept of a minimal state that influences the development of the principles of interaction between government and business. The main work of Robert Nozick «Anarchy, state and utopia» is analyzed, which became the key one for this concept. It is shown that in Russia, despite the announcement of the

administrative reform and the reduction of the state apparatus, there was a threefold increase in the number of civil servants.

Keywords: law, economics, minimal state, regulation, interference, restrictions.

Право и экономика – актуальная тема современных исследований, которая в последнее время привлекает все больше внимание в силу, как минимум, следующих обстоятельств: 1) экономические проблемы в России нарастают с каждым годом; 2) крайне высокая потребность в реформировании всей системы управления хозяйственными отношениями; 3) смена экономического уклада, когда наибольшую ценность приобретают нематериальные активы. Кроме того, Конституция России содержит минимум положений, относящихся к регулированию экономики, что порождает поиск «скрытого смысла» и «духа» Основного закона. Поиск новых моделей регулирования обуславливает модернизацию правовых актов. Сейчас можно наблюдать определенные моменты реформирования: регуляторная гильотина, легализация государственно-частного партнерства, создание особых правовых режимов в виде территорий опережающего развития, особых экономических зон и многое другое. Каждый из приведенных элементов связан с уменьшением объективной роли бюрократического аппарата в регулировании экономических отношений, снижением административного давления на бизнес-институты. Все это вытекает из основных тезисов современного либертарианства, представленного большим числом видных экономистов, многие из которых удостоивались Нобелевской премии за свои научные достижения.

Либертарианство имеет внутри различные течения и ответвления. В рамках заявленной темы хотелось бы остановиться несколько подробнее на концепции «минимального государства», получившей свое логическое завершение в научной работе Р. Нозика «Анархия, государство и утопия» [1]. Здесь следует представить несколько замечаний.

Во-первых, идея минимизации роли государства не нова. Более того, задолго до XX века сформировалось политическое учение – анархизм, во главу угла которого ставится полный отказ от государства как формы общественного общежития. Показательно, что упоминание анархии вынесено в заглавие главной книги Р. Нозика. Кстати, во французском языке по настоящее время слова «либертарианец» и «анархист» рассматриваются как синонимы. Проявлениями крайнего либертарианства следует считать агоризм и автархию. Представителем первого течения следует считать С.Э. Конкина III, отмечавшего, что государство – «это банда банд, мафия мафий, заговор заговоров» [2]. Агоризм трактовался им как «власть рынка», где инициативные люди, выстраивая неформальные отношения в процессе экономической деятельности, отказываются от государственного регулятора. Второе направление было провозглашено благодаря Р. ЛеФевру, создавшему для пропаганды собственных идей Школу свободы (находилась в США), которая в последствии преобразилась в Институт Рампарта. Автархия основана на главенстве индивидуализма. Государство определено как машина подавления индивидуальной воли, где личностные особенности и таланты приносятся в жертву большинству [3]. Р. ЛеФевр призывает граждан учиться жить вне государства: ограничить обращение к органам власти, не участвовать в их официальных мероприятиях, установить ненасильственный бойкот всем

публичным институтам. Благодаря формированию поколения людей, способных жить вне государства, появится новая возможность общежития [4].

Во-вторых, есть и иная крайность – созданий утопий, в которых государство становится настолько всеобъемлющим, что оно как бы растворяется в самом обществе. Все происходит само собой, но под контролем невидимой, но постоянно действующей государственной власти. Такие утопии формулировались еще футуристами позднего Средневековья – Томасом Мором и Томмазо Кампанеллой. В последующем эти идеи были восприняты коммунистами, пропагандировавшими постепенное отмирание государства. Однако именно коммунистическая идея подарила миру пример тотального государственного регулирования не только экономических, но и личных отношений. Всеобъемлющий централизм погубил систему и доказал свою неспособность к элементарному существованию. Полное огосударствление приводило к деградации государства.

Идеи Р. Нозика потому и получили научную популярность, поскольку отошли от приведенных крайностей. В них мы находим понимание роли государства в современной модели регулирования экономических отношений. Его основной посыл: максимально допустимое государство – это минимальное государство. Обратим внимание также еще на один тезис: недопустимо достижение справедливости за счет снижения возможностей успешных. Это связано не только с какими-то общими практиками, но и с отношением к предпринимательскому успеху. В частности, сейчас можно наблюдать некоторый отказ от классических принципов свободной экономики, когда с помощью государственного принуждения происходит перераспределение накопленных богатств под предлогом обеспечения принципа справедливости. Р. Нозик указывает, что предпринимательство – это не только истории успеха, но и (возможно даже, чаще всего) истории провалов. Тогда общество должно разделять и неудачи тех, кто встал на путь экономической инициативы.

Концепция минимального государства должна быть воспринята в нашей стране еще и по причине сохранения общей тенденции к регулированию всего и вся. Это можно наблюдать по росту государственных участников рынка. Возьмем только некоторые цифры. Во-первых, налицо рост служащих государственного аппарата. В 2000 г. их число составляло 1163,3 тысяч человек, в 2010 г. – 1648,4, в 2014 г. – 2211,9, в 2016 г. – 2146,3 тысяч человек. При этом наибольший рост происходил в федеральных органах власти. В 2000 г. – 522,5 тысяч человек, в 2010 г. – 868,8 тысяч человек, а в 2016 г. – 1409,7 тысяч человек. Таким образом с 2000 по 2016 гг. произошел практически трехкратный рост численности аппарата федеральной власти. За эти 16 лет объявлялись различные реформы, цель которых заключалась в оптимизации управления и повышении эффективности. Результат, как видим, налицо. Происходит обратная зависимость. Развитие административной реформы привело лишь к увеличению численности государственных служащих [5].

Во-вторых, произошло увеличение доли государства в экономическом секторе страны. При этом государство не имеет достоверной информации ни о числе предприятий, ни об их эффективности, ни об открытости в системе управления. В августе 2020 г. Счетная палата России опубликовала Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ практики формирования и реализации в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года дивидендной политики при осуществлении от имени Российской Федерации прав акционера (участника) хозяйственных обществ, акции (доли) в уставных

(складочных) капиталах которых находятся в федеральной собственности, и полномочий собственника имущества федеральных государственных унитарных предприятий при определении направлений распределения прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральных государственных унитарных предприятий» [6]. В указанном документе подчеркивается: 1) государство не ведет учета предприятий, в которых оно является основным участником (нет единого реестра государственных унитарных предприятий и акционерных обществ с долей государственного капитала, что не позволяет в настоящий момент представить реальную цифру таких организаций); 2) сведения о деятельности государственных компаний носят бессистемный характер, не отражают их реального положения; 3) наличие ведомственной разобщенности в построении вертикальных отношений (приводится пример, согласно которому за Минобрнауки числится 14 сельскохозяйственных предприятий); 4) отсутствие прозрачности в системе управления (в ряде предприятий представители государства находятся одновременно и в органах управления и в органах контроля); 5) для большинства управленческого персонала не предусматривается обязанность отчитываться о доходах и имуществе, при этом не закреплена зависимость получаемого вознаграждения от экономических результатов.

Государство как субъект предпринимательской деятельности неэффективно. Данный постулат доказан уже много лет назад и не подвергался сомнению ни одним грамотным экономистом. Роль государства должна заключаться в другом – в закреплении эффективной модели регулирования, где прямое вмешательство – исключение из правил. К сожалению, на протяжении многих лет мы пытались восстановить суррогат социализма. Его результат – отсутствие реального экономического роста, наличие жестких административных барьеров, укрепление бюрократического аппарата. Все это приводит к деградации предпринимательской активности населения. В условиях конкурентной борьбы, где участвуют не люди и предприятия, а государства, Российская Федерация пока не раскрыла свой потенциал и не может стать локомотивом перемен.

Обратимся еще к одной идее Р. Нозика, по мнению которого государство, даже если оно ставит цель усилить само себя для предотвращения использования публичной власти в корыстных целях, не достигнет желаемого результата. Наоборот, власть становится еще более ценным призом. В этой части современные либертарианцы указывают на ограниченность репрессивных норм, нацеленных на борьбу с коррупцией. Бесконечное создание государственных структур по осуществлению контроля за другими государственными структурами порождает лишь власть бюрократии, в рамках которой, в конечном итоге, утрачивается сама цель создания. Государственный аппарат обслуживает лишь свои собственные интересы.

Основное предназначение минимального государства – обеспечение базовых прав человека, что выступает гарантией неприкосновенности индивида, его свободы; гарантией того, что государство «обращается с нами с почтением, которого мы заслуживаем как обладатели индивидуальных прав». Р. Нозик отстаивает общий постулат, что в самом государстве заложены общие тенденции к установлению тоталитарных начал. Что будет условием их проявления – вопрос второстепенный. Это могут быть как корыстные желания закрепить свое экономическое преимущество, так и страсть к установлению единоличной власти.

В любом случае сама государственная среда создает основу для проявления тех или иных негативных начинаний.

Таким образом концепция минимального государства актуальна для нашей страны. Она будет способствовать снятию административных барьеров, уменьшению бюрократического давления на бизнес, сокращению государственного аппарата. Именно эти цели неоднократно озвучивались на самом высшем уровне, они соответствуют стратегическим целям развития нашей страны. Другой вопрос, что реализация концепции должна идти последовательно и с учетом национальных особенностей российской правовой системы.

Список использованной литературы и источников:

1. Нозик Р. Анархия, государство и утопия. М.: ИРИСЭН, 2008. 424 с.
2. Конкин Третий С.Э. Новый либертарный манифест. М.: Анархосамиздат-пресс, 2012 104 с.
3. LeFevre R. (1959) The Nature of Man and His Government / https://cdn.mises.org/The_Nature_of_Man_and_His_Government_0.pdf
4. LeFevre R. (1960) The Birth of a Man / <https://mises.org/library/birth-man>
5. Романовский Г.Б. Контроль над расходами чиновников // Гражданин и право. 2013. № 4. С. 3-10.
6. Бюллетень Счетной палаты РФ. 2020. № 8 / <https://ach.gov.ru/upload/iblock/e94/e94666d31ccff623b95757a1abd9d0a4.pdf#page=6>

В.Г. Романовский

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ВОЕННОГО ВРЕМЕНИ¹¹

Аннотация: В статье рассматриваются правовые основы регулирования экономических отношений в условиях военного времени и иной критической ситуации. Показаны различные подходы к пониманию мобилизационной экономики, где широкое толкование исходит из политики государственного протекционизма. Исследованы федеральные законы «Об обороне» и «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» в части закрепления особого правового режима экономической деятельности.

Ключевые слова: право, экономика, мобилизация, оборона, военное положение.

V.G. Romanovsky

LEGAL REGIME OF ECONOMIC RELATIONS IN THE CONDITIONS OF WAR

Abstract. The article examines the legal framework for regulating economic relations in wartime and other critical situations. Shown are various approaches to understanding the mobilization economy, where a broad interpretation is based on the policy of state protectionism. The federal laws "On defense" and "On mobilization preparation and mobilization in the Russian Federation" have been investigated in terms of consolidating a special legal regime of economic activity.

Keywords: law, economics, mobilization, defense, martial law.

¹¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00096.

Вопросы взаимоотношений власти и бизнеса всегда имеют особую актуальность. Экономика определяет возможности государства в реализации любых начинаний (какие бы благие цели они не преследовали). В критические ситуации экономика имеет решающее значение. Не зря при оценке военных конфликтов речь идет не только о военном потенциале, но и о ресурсах, которые зачастую определяют победителя. С учетом таких обстоятельств наукой выработан специальный термин – «мобилизационная экономика». За рубежом он был введен в оборот С.Э. Харрисом [1], но его содержательная характеристика несколько специфична. С.Э. Харрис исследовал процессы экономической мобилизации применительно к военной ситуации, то есть аккумуляции экономических ресурсов для достижения прорывной цели (где в центре исследования поставлен вооруженный конфликт). При этом анализировалась связь перестройки экономики с инфляционными процессами. В западноевропейской доктрине активно используется целый терминологический ряд – «экономика войны», «экономическая мобилизация», «промышленная мобилизация» [2] и др.

Р. Уоткинс исследовал побочный эффект экономической мобилизации, выражающийся в серьезной угрозе свободному предпринимательству. Объяснимо, что цель такой политики – чрезвычайная ситуация, связанная с существованием государства. Происходит мобилизация всех ресурсов (не только материальных). Экономические законы подчиняются экстраординарным обстоятельствам. Происходящая ломка может быть оправдана только реальностью кризиса (напряжение общих усилий на благо победы в войне) и временным характером [3]. Экономика не может жить в условиях оправдания войны (тем более в случае мнимости объявленной причины). Д.Е. Сорокин видит основную проблему функционирования советской экономики как раз в том, что она не смогла отказаться от мобилизационной модели. Более того, ученый предостерегает от рецептов навести порядок «железной рукой», который приведет просто к катастрофе [4].

В нашей стране мобилизационная экономика ассоциируется с развитием в условиях чрезвычайной ситуации, которая диктует средства и формы ее преодоления. Как правило, присутствует внешняя угроза, как следствие – мобилизация всех ресурсов [5, с. 88]. В.В. Седов развивает данное определение, выделяя при этом специальные признаки:

1. Наличие угрозы существованию общества как целостной системы и ее осознание руководителями государства.
2. Постановка руководителями государства цели, заключающейся в устранении этой угрозы или противодействии ей.
3. Разработка государственного плана или программы достижения поставленной цели.
4. Организация соответствующими государственными органами действий по мобилизации ресурсов страны, необходимых для выполнения плана или программы.

Помимо указанных признаков автор систематизирует ее принципы:

- главного звена (концентрация ресурсов на одном жизненно важном направлении;
- достижения цели любой ценой;
- командности;
- дискретности;

– сознательности [6, с. 7].

Сторонники государственного регулирования воспринимают мобилизационную экономику как систему тотального протекционизма, где именно государство выполняют основную функцию распределителя материальных ресурсов [7]. Основным представителем такого подхода выступает известный российский экономист С. Глазьев, настаивающий на форсированном экономическом росте Российской Федерации с помощью государственных программ [8]. С учетом отставания России в конкурентной борьбе и снижения темпов роста ВВП С. Глазьев указывает, что рецептом выхода из рецессии могли бы стать масштабные государственные проекты, где главным распорядителем должно выступить государство.

Правовые основы мобилизационной экономики в нашей стране определяются несколькими федеральными законами:

- Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»;
- Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»;
- Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве».

Однако обращение к указанным нормативным актам показывает, что экономическая составляющая в них носит краткий характер. Так Федеральный закон «Об обороне» содержит указание на необходимость составления планов непосредственной подготовки к переводу и перевода органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и экономики страны на работу в условиях военного времени. Однако необходимо понимать, что экономика современной России носит многоукладный характер, где частная собственность занимает серьезное место. Кроме того, Россия встроена в мировую экономику, когда любой катаклизм сказывается на благосостоянии нашей страны. Велика роль цифровых технологий, на которых выстраиваются все экономические и информационные отношения.

Федеральный закон «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» (статья 2) включает в содержание мобилизационной подготовки и мобилизации ряд мероприятий, относящихся к регулированию экономики:

- проведение мероприятий по переводу экономики Российской Федерации, экономики субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований, переводу организаций на работу в условиях военного времени;
- создание, развитие и сохранение мобилизационных мощностей и объектов для производства продукции, необходимой для удовлетворения потребностей государства, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований и нужд населения в военное время;
- создание и подготовка специальных формирований, предназначенных при объявлении мобилизации для передачи в Вооруженные Силы Российской Федерации или использования в их интересах, а также в интересах экономики Российской Федерации;

– создание в составе государственного материального резерва запасов материальных ценностей (в том числе запаса мобилизационного резерва и неснижаемого запаса государственного материального резерва), предназначенных для мобилизационных нужд Российской Федерации;

– подготовка и организация нормированного снабжения населения продовольственными и непродовольственными товарами, его медицинского обслуживания и обеспечения средствами связи и транспортными средствами в период мобилизации и в военное время.

Нетрудно увидеть, что отечественное законодательство в части определения режима экономической деятельности в условиях военного положения или критической ситуации устарело, не учитывает реалии современных принципов построения экономической системы. Присутствуют лишь общие фразы о необходимости формирования мобилизационных планов и недопущения утраты производственных мощностей для военных нужд. Приведенные обстоятельства указывают на необходимость пересмотра всей концепции мобилизационной экономики, ее осмысления и внесения системных изменений в законы, определяющие режим обороны и военного положения. Должны быть учтены: влияние информационных технологий на общий уклад современной жизни; наличие связей с внешними субъектами предпринимательской деятельности; конкретные обязанности всех экономических субъектов.

Список использованной литературы и источников:

1. Harris S. E. *Economics of mobilization and inflation*. Greenwood Press , 1968. 308 p.
2. Harrison M. Why the Rich Won: Economic Mobilization and Economic Development in Two World Wars / https://www.researchgate.net/publication/228543756_Why_the_Rich_Won_Economic_Mobilization_and_Economic_Development_in_Two_World_Wars
3. Watkins Ralph J. Economic Mobilization // *American Political Science Review*. 1949. Vol. 43. № 3. Pp. 555-563 / <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/iv-economic-mobilization/E77EAE8400E48597C5EB767508C9C935>
4. Экономическая история СССР: очерки / рук. авт. колл. Л.И. Абалкин. М., 2009. 496 с.
5. Фомотов А. Г. Россия: от мобилизационного общества к инновационному. М.: Наука, 1993. 271 с.
6. Седов В.В. Мобилизационная экономика: от практики к теории / Мобилизационная модель экономики: исторический опыт России XX века: сборник материалов всероссийской научной конференции. Челябинск, 28–29 ноября 2009 г. / Под ред. Г. А. Гончарова, С. А. Баканова. Челябинск: Энциклопедия, 2009. 571 с.
7. Безрукова О.В., Романовская О.В. Конституционные принципы регулирования экономических отношений. М.: Проспект, 2019. 192 с.
8. Глазьев С. Пора объявлять мобилизацию // *Коммерсант. Власть*. 1999. № 15. С. 20 / <https://www.kommersant.ru/doc/15386>

С.А. Сайбулаева

БИКАМЕРАЛИЗМ КАК ВАЖНЫЙ ПРИНЦИП ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПАРЛАМЕНТА ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА

Аннотация. В представленной статье рассмотрены вопросы учреждения и реформирования высшего представительного органа Российской Федерации. Автором проанализированы историко-правовые этапы становления Федерального Собрания и причины, повлиявшие на выбор организационной формы, основанной на принципе бикамерализма. Показано, что бикамеральный парламент российского

государства сформировался под влиянием международного, национального политико-правового и общественного развития, с использованием механизмов преемственности и рецепции. Рассмотрены современные конституционные изменения и правовые последствия данных реформ.

Ключевые слова: Конституция РФ, парламент, бикамерализм, преемственность, рецепция, Федеральное Собрание.

S.A. Saybulaeva

BICAMERALISM AS AN IMPORTANT PRINCIPLE ORGANIZATION AND ACTIVITIES OF THE FEDERAL STATE PARLIAMENT

Abstract. The article deals with the establishment and reform of the Supreme representative body of the Russian Federation. The author analyzes the historical and legal stages of the formation of the Federal Assembly and the reasons that influenced the choice of an organizational form based on the principle of bicameralism. It is shown that the bicameral Parliament of the Russian state was formed under the influence of international, national political, legal and social development, using mechanisms of succession and reception. Modern constitutional changes and legal consequences of these reforms are considered.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, Parliament, bicameralism, succession, reception, Federal Assembly.

Кардинальные реформы форм и принципов организации российской государственной власти в 90-х г. XX в. заложили основы принципиально иного государственного аппарата. В основном законе Российской Федерации 1993 г. впервые были закреплены государственные принципы присущие развитым демократическим правовым системам зарубежных стран. В частности, одной из основ формирования преобразованной российской государственности выступил принцип функционирования независимой представительной законодательной власти, формируемой волеизъявлением граждан на всеобщих равных прямых выборах при тайной подаче голосов, а парламентская оппозиция, основанная на политическом плюрализме, представлена в соответствии с учетом многообразия предпочтений граждан.

Закрепленная на конституционном уровне форма организации российского парламента основана на бикамеральном принципе [1], как преобладающей тенденции в выборе структуры парламентов современных федеративных государств, при котором парламент (а иногда и другие представительные органы), состоит из двух палат. В государственно-правовых системах демократически развитых государств палаты парламента имеют существенные отличия по порядку и принципах формирования (как правило одна из палат является верхней, другая — нижней), составу и кругу полномочий. Политическая составляющая государственного механизма предполагает формирование и обсуждение законопроекта в нижней палате и последующее принятие (или отклонение) данного акта верхней палатой. Кроме того, зачастую нижняя палата формируется всенародным голосованием, но может быть распущена главой государства. Верхняя палата, как государственный орган, формируется менее демократическим способом, в большинстве случаев состоит из назначаемых членов, и как следствие, занимает политико-правовые позиции представляющие государственно-правительственные интересы. Основания

подобного разделения и структуры представительных органов государственной власти разнообразны: в федеративных государствах верхняя палата обычно представляет субъекты (регионы) на основе равночисленного представительства, в многонациональных (многоконфессиональных) государствах реализуется необходимость пропорционального представительства всего населения страны; в территориально обширных странах обеспечивается равное представительство отдельных территорий независимо от их размера и др. Примечателен факт, что в политико-правовых системах существовали и многопалатные парламенты (Испания), и парламенты с двумя равноправными палатами (Румыния, Союз ССР, Швейцария). В настоящее время, в мировой политико-правовой практике государственного строительства двухпалатные парламенты функционируют в Австрии (Федеральное Собрание: Бундесрат и Национальрат), Великобритании (Палата лордов и Палата общин), Италии (Сенат и Палата Депутатов), Испании (Генеральные кортессы: Сенат и Конгресс Депутатов), Румынии (Сенат и Палата Депутатов), США (Конгресс: Сенат и Палата представителей), Франции (Сенат и Национальное собрание (до 1946 г. Палата Депутатов), Швейцарии (Федеральное собрание: Штендерат и Национальрат) и т.д.

Представительный и законодательный орган Российской Федерации – Федеральное Собрание, состоит из палат: Совета Федерации (верхняя) и Государственной Думы (нижняя). За прошедшие с момента учреждения Федерального Собрания десятилетия, правовой статус и организация палат данного законодательно-представительного органа совершенствовались, на базе частично преемственности правовых норм советского государства, но в большей степени рецепции правовых идей и институтов развитых демократических государств. В процессе процесса преемственности правовых положений советской государственно-правовой системы в российскую, частично были перенесены правовые положения организации и деятельности Совета Федерации. Так, впервые учрежденный Совет Федерации Союза ССР – консультативный орган при Президенте Союза ССР (решения принимались двумя третями голосов), осуществлявший свою деятельность в 1990–1991 гг., состоящий из высших должностных лиц (председателей Верховных Советов, а после Президентов, по мере их избрания) пятнадцати союзных республик и вице-президента Союза ССР с правом решающего голоса, возглавляемый Президентом Союза ССР. С 30 января 1991 г., с момента утверждения постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР Положения о Совете Федерации, включал Председателей Советов всех субъектов Федерации. В период конституционного кризиса (18 сентября 1993 г.) Б.Н. Ельцин (Президент РФ) созвал встречу руководителей исполнительной и представительной власти регионов, заранее объявленную учредительным собранием нового Совета Федерации и прообразом верхней палаты нового парламента, альтернативного действующему Съезду народных депутатов Российской Федерации. Участники встречи отказались подписать документ о создании Совета Федерации, пока его полномочия не будут определены законодательно действующим парламентом. Переходные положения Основного закона 1993 г. предусматривали избрание первого состава Совета Федерации на два года гражданами по двухмандатным округам и принятие отдельного закона, устанавливающего в последующем иной порядок формирования. Выборы состоялись 12 декабря 1993 г., в данном составе Совет Федерации заседал с 11 января 1994 г. по 15 января 1996 г. Реформы Совета Федерации была призваны

усилить предназначенные ему функции контроля за законами, принимаемыми Государственной Думой и сделать его политически более близким к исполнительной ветви власти. В 2012 г. в связи с принятием нового Федерального закона изменился состав и порядок формирования Совета Федерации [2], в дальнейшем частично преобразованный в соответствии с изменениями российской Конституции 2020 г. [3] Так, в настоящее время, Совет Федерации состоит из сенаторов и включает в свою структуру: по два представителя от каждого субъекта Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти - на срок полномочий соответствующего органа; Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, - пожизненно (последний вправе отказаться от полномочий сенатора); не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ сроком на шесть лет, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно (данными представителями могут быть назначены граждане, имеющие выдающиеся заслуги перед страной в сфере государственной и общественной деятельности). Данный способ формирования верхней палаты российского парламента свидетельствует об усилении политико-правового влияния главы государства, что практически предоставит последнему более широкие возможности в вопросах формирования законодательной политики государства и в сфере назначения ряда высших должностных лиц. Среди несомненно положительных изменений необходимо отметить повышение требований соответствия должности сенатора и введение ограничений при осуществлении полномочий. Сложившийся в соответствии с изменениями российского Основного закона порядок формирования Совета Федерации уникален, аналогичные либо подобные процедуры в иных государствах не предусмотрены. Так, в зарубежной политико-правовой практике существуют следующие виды формирования верхней палаты парламента – посредством не прямых, косвенных или многоступенчатых выборов (Франция); посредством прямых выборов, но иной избирательной системой, нежели нижняя палата (Италия, США, Австрия); путем назначения (Канада, Германия); наследование членства в верхней палате по праву рождения (Великобритания, Бельгия, Ирландия); смешанным путем, при котором часть членов избирается, а часть наследует место в палате (Непал). В Российском государстве федеративные начала, выражающиеся в способе формирования Совета Федерации, являются дискуссионными, так мировой политико-правовой практике подходы к комплектованию верхней палаты в федеративных государствах можно свести к двум основным: формирование на основе равного представительства субъектов федерации (Россия, Мексика, США) и формирование пропорционально численности населения субъекта федерации (ФРГ, Австрия, Индия). Сторонники одинакового количества членов верхней палаты от субъектов федерации считают это демократической гарантией равного статуса субъектов, в свою очередь, их противники утверждают, что демократический принцип не должен позволять меньшинству превалировать над большинством, учитывая разницу в численности и плотности населения, которая существенно может различаться в зависимости от субъекта и его территориальной площади. Политический аспект функционирования верхней палаты российского парламента предполагает формирование и структурирование по непартийному принципу, отсутствие в системе данного органа фракций и партийных объединений [4]. Постановления Совета Федерации

принимаются большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации. Правовой анализ последних изменений Основного закона позволяет отметить некоторое сокращение объема полномочий верхней палаты российского парламента со смещением приоритета волеизъявления в пользу Президента РФ. Так, в настоящее время, судьи Конституционного и Верховного Судов РФ могут быть назначены (и освобождены от должности) Советом Федерации лишь по представлению главы государства (ранее данное полномочие осуществлялось верхней палатой самостоятельно). Прежние полномочия по назначению на должность и освобождению от должности Генерального прокурора РФ и его заместителей заменены на полномочия с достаточно спорной формулировкой и неопределенной процедурой обозначенные как «проведение консультаций по предложенным Президентом кандидатурам на должность Генерального прокурора РФ, его заместителей, прокуроров субъектов Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации».

Таким образом, осуществляя свои полномочия в соответствии с Конституцией России 1993 г. и законодательством, Совет Федерации – верхняя палата Федерального Собрания, является «палатой регионов», способствует укреплению федеративной модели государственно-правовой организации Российской Федерации и выступает реальным гарантом политической стабильности страны, единства ее политико-правового, социально-экономического, культурно-национального и территориального пространства.

Выборы Государственной Думы первого созыва в современном понимании данного органа государственной власти как нижней палаты Федерального Собрания – высшего законодательного и представительного органа Российской Федерации, прошли 12 декабря 1993 г. одновременно с референдумом, на котором была принята новая Конституция России. Конституция закрепила статус Государственной Думы как одной из палат Федерального Собрания. Согласно положениям Основного закона, действующим и в настоящее время, Государственная Дума состоит из 450 депутатов и формируется на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, участие гражданина Российской Федерации в выборах является свободным и добровольным. Данная форма организации нижней палаты парламента достаточно стандартная и соответствует формам организации подобных органов демократически развитых государств. В процессе рецепции, трансформации и становления нового для России института представительного законотворчества неоднократно реформировался порядок проведения выборов в Государственную Думу в поисках оптимального варианта для сложной российской государственной организации. В процессе реформирования изменялась форма и вид избирательной системы, применяемой на выборах: значение и роль политических партий, процент проходного барьера в пропорциональной системе, порядок выдвижения кандидатов и соотношение количества депутатов, избираемых по мажоритарной (по округам) и пропорциональной (по спискам) системе. В настоящее время формирование нижней палаты российского парламента регулируется Конституцией России и федеральным законодательством. В поисках оптимальной (для специфики государственно-правового устройства России) формулы порядка формирования Государственной Думы подвергался неоднократному реформированию, в течение данного процесса был осуществлен переход от смешанной к пропорциональной избирательной

системе, а затем с 2017 г. вновь установлен смешанный порядок формирования нижней палаты российского парламента. Из 450 депутатов – 225 избираются по одномандатным избирательным округам (один округ - один депутат), и еще 225 депутатов – по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов [5]. Объем полномочий нижней палаты Парламента, достаточно стандартный и стабильный, претерпел изменения с принятием поправок к Конституции в 2020 г. Так, на наш взгляд, замена полномочий, определяемых как «дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ» на «утверждение по представлению Президента РФ кандидатуры Председателя Правительства РФ» сокращает объем полномочий Государственной Думы, так как формулировка «утверждение» предполагает отсутствие альтернативного варианта поведения и скорее представляет собой некую формальную процедуру.

Таким образом, современный бикамеральный парламент российского государства, сформированный на ограниченном объеме преемственных и значительном объеме реципированных правовых положений, в полной мере проявил свою работоспособность и значение высшего представительного органа. Необходимо учитывать, что прошедшие три десятилетия являются недостаточным сроком для формирования и безупречной организации функционирования одного из высших органов государственной власти при учете достаточно противоречивых политико-правовых тенденциях развития российской государственной власти, нестабильной общественно-социальной обстановке, непрекращающегося (и возрастающего) давления со стороны международных сообществ и зарубежных государств. В целом, оценивая положительно деятельность российского парламента, следует ограничивать возможности изъятия у последнего отдельных полномочий и сохранять функционирующую систему сдержек и противовесов, предусмотренную принципом разделения властей, в целях формирования правового государства и стабильного развития гражданского общества.

Список использованной литературы и источников:

1. Ланцов С.А. Политология: Учебник для академического бакалавриата. 2-изд., исп. и доп. М.: ЮРАЙТ. 2018. 454 с.; Ровдо В. Сравнительная политология. Часть 2. Политические системы отдельных государств. Учебное пособие. В 3 ч. М.: ООО Вариант. 2008. 372 с.
2. Федеральный закон от 03.12.2012 № 229-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020) // СЗ РФ. 10.12.2012. № 50 (часть 4). Ст. 6952.
3. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 16.03.2020. № 11. Ст. 1416.
4. Федеральный закон от 03.12.2012. № 229-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020) // Российская газета. 2012. 7 дек.
5. Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 23.05.2020) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 24.02.2014. № 8. Ст. 740.

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ РОССИЙСКОГО НОТАРИАТА

Аннотация: В представленной статье рассмотрены проблемы и перспективы цифровизации нотариальных действий в современных условиях. Автором проанализированы данные о технической оснащенности контор нотариусов. На основе анализа обоснована необходимость изменения ряда норм федеральных законов, которые обеспечивают деятельность нотариальных контор.

Ключевые слова: нотариат, нотариус, цифровая экономика, цифровая трансформация, цифровизация

N.A. Safiullin

DIGITAL TRANSFORMATION OF THE RUSSIAN NOTARY

Abstract: This article addresses the challenges and prospects for digitizing notary actions in today's environment. The author analyzed data on the technical equipment of notary offices. Based on the analysis, the need to change a number of federal laws that provide the activities of notary offices is justified.

Keywords: notary, notary, digital economy, digital transformation, digitalization

Россия переживает бурное развитие цифровых технологий, и цифровая трансформация охватывает все больше сфер деятельности населения и бизнеса. В последнее время активно применяется термин «цифровая экономика», в которой основная деятельность организаций реализуется с помощью использования интернета.

Согласно «Стратегии развития информационного общества РФ на 2017-2030 годы» цифровая экономика – «это хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг» [1, с.5]. Основные компоненты цифровой экономики это:

- электронная коммерция,
- электронные платежи и интернет-банкинг,
- технологии блокчейна,
- электронные онлайн сервисы.

Развитие цифровых технологий не обошло стороной и сферу нотариата. Внедрение информационных технологий в процесс нотариальных действий позволит обращаться гражданам к нотариусу через интернет. В настоящее время нотариат перешел на регистрацию всех совершаемых нотариальных действий в электронном виде. Это позволяет усилить защиту юридических сведений и гарантирует их сохранность и достоверность. Единая информационная система нотариата состоит из четырех реестров: реестра нотариальных действий, реестра наследственных дел, реестра уведомлений о залоге движимого имущества, а также реестра списков участников ООО.

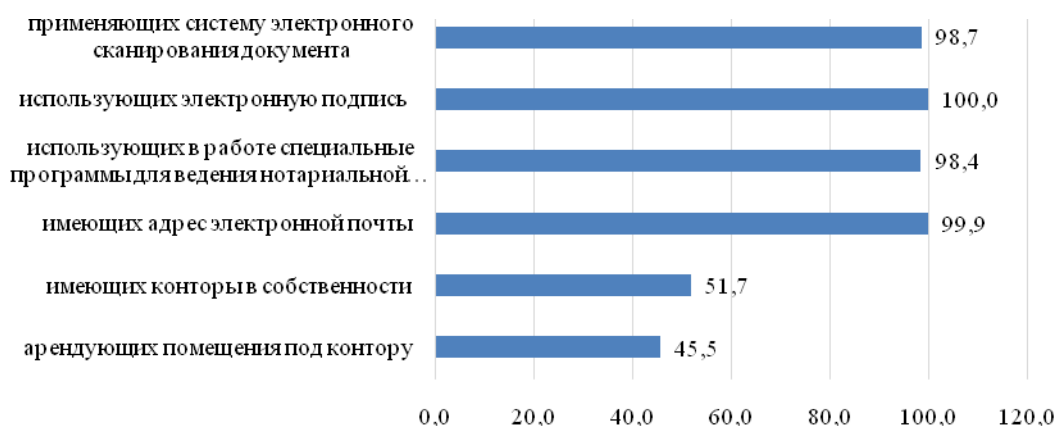


Рисунок 1. Техническая оснащенность контор нотариусов, занимающихся частной практикой, %

В 2019 году в Российской Федерации было зарегистрировано 7945 нотариальных контор. Из них 4107 контор арендуют помещения, а 3617 имеют собственность под них. Как видно из рисунка 1 практически все нотариальные конторы обеспечены с технической точки зрения, поэтому нотариат готов к цифровой трансформации своей деятельности.

Федеральным законом от 27.12.2019 №480-ФЗ «О внесении изменений в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате и отдельные законодательные акты Российской Федерации» определен перечень и порядок совершения нотариальных действий и совершать действия в электронной форме, то есть удаленно, без личного посещения нотариуса [3, с.1].

Действия, которые можно будет проводить онлайн, следующие:

1. Свидетельствование верности перевода документа на другой язык;
2. Передача электронных документов физическим и юридическим лицам;
3. Принятие в депозит безналичных денежных средств;
4. Совершение исполнительной надписи для взыскания задолженности в бесспорном порядке;
5. Обеспечение доказательств в виде осмотра информации в сети Интернет;
6. Выдача выписки из реестра уведомлений о залоге движимого имущества.

Заявителю необходимо направить электронную заявку и приложить документы с помощью единой системы идентификации и аутентификации (ЕСИА) через Единый портал государственных и муниципальных услуг Российской Федерации.

В пояснительной записке положения проекта приказа «Об утверждении Требований к содержанию реестров единой информационной системы нотариата» предусматривается создание нового реестра нотариальных действий, которые были совершены с помощью сети интернет, а также нового нотариального действия по удостоверению равнозначности электронного документа. Например, при конвертации документа из PDF в DOCX или JPEG такие документы будут считаться равнозначными и иметь ту же юридическую силу.

Важным элементом реализации цифровой трансформации нотариальных действий это заверение их усиленной квалифицированной электронной подписью. Нотариус должен проверить ее и не позднее 5 рабочих дней должен изготовить

электронный нотариальный документ, который по просьбе заявителя может быть выдан в том числе на бумажном носителе. Основным оператором обработки данных нотариальных контор выступит Федеральная нотариальная палата, которая создаст условия предоставления услуг круглосуточно. Кроме этого, нотариус будет наделен правом определять личность, которая не предъявила документы или возникли сомнения, с помощью единой биометрической системы.

Нотариус сможет получать информацию о номерах банковских счетов и вкладов от федерального органа исполнительной власти, а также сведения о страховом номере индивидуального лицевого счета физического лица и размере пенсии от Пенсионного фонда Российской Федерации.

Интеграция цифровых технологий в нотариальную деятельность позволит создать условия доступности и удобства получения нотариальных услуг и расширит потенциал дальнейшего развития российского нотариата.

Список использованной литературы и источников:

1. Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы».
2. Мамука И.Н. Об информационной системе нотариата в Российской Федерации // Вестник экономической безопасности. 2019. №3.
3. Федеральный закон от 27.12.2019 № 480-ФЗ «О внесении изменений в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (вступает в силу с 29 декабря 2020 года, за исключением отдельных положений, вступающих в силу в иные сроки).
4. Минюст подготовил семь приказов во исполнение закона об онлайн-нотариате // Ежедневное онлайн-издание D-russia.ru URL: <https://d-russia.ru/minjust-podgotovil-sem-prikazov-vo-ispolnenie-zakona-ob-onlajn-notariate.html> (дата обращения: 02.06.2020).

Ю.А. Семенова

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ МОЛОДЕЖНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Аннотация. В статье представлены механизмы государственной поддержки молодежного предпринимательства. Автором был проведен анализ мероприятий, проводимых в рамках поддержки молодежного предпринимательства на территории Российской Федерации, а также был рассмотрен комплекс факторов, влияющих на молодежное предпринимательство в целом. В рамках статьи проведено аналитическое исследование нормативно-правовой базы, регулирующей молодежное предпринимательство.

Ключевые слова: государственная поддержка, государственное регулирование, молодежное предпринимательство, бизнес.

Yu. A. Semenova

LAW BASES OF STATE SUPPORT OF YOUTH ENTREPRENEURSHIP

Abstract. The article presents the mechanisms of state support for youth entrepreneurship. The author analyzed the activities carried out to support youth entrepreneurship in the Russian Federation, and also considered a complex of factors affecting youth entrepreneurship in general. Within the framework of the article, an analytical study of the legal framework governing youth entrepreneurship was carried out.

Keywords: government support; state regulation; youth entrepreneurship, business.

Правовые аспекты поддержки молодежного предпринимательства, основываются на конституционных принципах и гарантиях, которые провозглашены в Конституции РФ и конкретизируются другими законами Российской Федерации и иных нормативно-правовых актах. Анализируя законодательные акты, можно сделать вывод о том, что в Российской Федерации молодежное предпринимательство напрямую никак не регулируется.

Впервые, как таковым, понятие «молодежное предпринимательство» было упомянуто в Постановлении Верховного Совета Российской Федерации от 03.06.1993 года N 5090-1 "Об Основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации". После издания данного документа, начали реализовываться различные государственные программы поддержки молодежного предпринимательства.

Также в данном документе была предложена система мер, которая направлена на вовлечение молодежи в предпринимательскую деятельность, среди которых:

- установить правовой статус молодежного, студенческого и ученического предприятия;
- предоставить льготы индивидуальным, семейным и коллективным предприятиям молодых граждан по налогообложению и кредитованию, обеспечить средствами производства, помещениями, страхование их коммерческого риска;
- разработать поручительства и гарантии;
- финансировать обучение основам предпринимательской деятельности и содействие в разработке учредительных документов;
- освободить молодых граждан от уплаты регистрационного сбора с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица;
- установить дотации (субсидии) и налоговые льготы на покрытие части расходов предпринимателя в первые три года производства товаров и услуг по перечню, устанавливаемому соответствующими органами государственной власти и управления;
- предоставить одноразовые субсидии для поддержки разработанных в интересах молодежи проектов и предложений, носящих новаторский характер, а также направленных на расширение возможностей самообеспечения молодежи.

К сожалению данные меры поддержки молодежного предпринимательства не совсем эффективны, так как они предоставлялись на таких же основаниях, как и другим субъектам предпринимательства, но само понятие «молодежное предпринимательство» никак не было узаконено и не выделялось в отдельную категорию бизнеса, требующую поддержки. А другие субъекты предпринимательства могли с легкостью получить предложенную поддержку, так как были более финансово-грамотные, поэтому требовалась дальнейшая работа.

Позже, понятие «молодежное предпринимательство» [1] было закреплено в Основах государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года, где говорится, что "молодежное предпринимательство" - это предпринимательская деятельность граждан в возрасте до 30 лет, а также

юридических лиц (субъектов малого и среднего предпринимательства), средний возраст штатных работников которых, а также возраст руководителя не превышает 30 лет либо в уставном (складочном) капитале которых доля вкладов лиц не старше 30 лет превышает 75 процентов. Также стоит отметить, что в ряде региональных распорядительных и нормативно-правовых актов определено понятие субъектов молодежного предпринимательства [2]. Например, в некоторых субъектах приняты нормативные акты, в которых определены субъекты молодежного предпринимательства, как хозяйствующие: юридические лица, в уставном капитале которых доля, принадлежащая физическим лицам в возрасте до 30 лет, составляет более 50%, и индивидуальные предприниматели в возрасте до 30 лет. Похожие определения отражены в официальных документах, нормативно-правовых актах Амурской, Мурманской, Новосибирской, Архангельской областей и в ряде других субъектов.

Общую систему поддержки молодежного предпринимательства составляют органы федерального, регионального, местного уровней, эффективность которых обеспечивается четкой постановкой целей, определением задач, продуманной нормативно-правовой базой, действием в рамках единых методических подходов реализации поддержки предпринимательства.

Целью правовой поддержки молодежного предпринимательства является предоставление государственных гарантий, реализации механизмов прав и свобод граждан на свободное использование своих способностей и имущества для осуществления предпринимательской деятельности, защита законных прав и интересов участников таких правоотношений [3].

Для реализации заданной цели перед государством и регионами стоят следующие задачи в сфере молодежного предпринимательства:

- защита конституционных прав молодых граждан на свободно пользование своими способностями и имуществом для предпринимательской деятельности;
- финансовая, информационная и организационная поддержка молодежной инициативы;
- необходимо четкое определение правового положения молодежного предпринимательства в Российской Федерации;
- вовлечение молодежи в экономическую, трудовую деятельность, направленную на самообеспечение, реализацию своего потенциала;
- привлечение молодежи к проектной, управленческой, исследовательской деятельности;
- создание условий для развития молодежного предпринимательства;
- постоянная (непрекращающаяся) деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по решению направлений государственной политики в сфере молодежного предпринимательства;
- координация и поддержка деятельности общественных объединений, в том числе молодежных общественных объединений, реализующих положения государственной политики в сфере молодежного предпринимательства.

Предпринимательскую деятельность так или иначе регулируют следующие федеральные законы:

Федеральный закон от 9 октября 2002 г. N 122-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках";

Федеральный закон от 5 марта 1999 г. N 46-ФЗ "О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг" (с изменениями и дополнениями);

Федеральный закон от 08.08.2001 N 129-ФЗ Федеральный закон "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" (последняя редакция);

Закон РФ от 07.02.1992 N 2300-1 (ред. от 03.07.2016) "О защите прав потребителей";

Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности" от 04.05.2011 N 99-ФЗ (последняя редакция);

Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" от 26.12.2008 N 294-ФЗ (последняя редакция).

В целях реализации государственной поддержки была создана платформа investinregions.ru с достаточно простым интерфейсом, для того чтобы узнать перечень вариантов помощи молодым бизнесменам необходимо ответить на предлагаемые вопросы, после чего вам предложат помощь. Это будут предложения государственной, региональной и муниципальной власти.

Предложения разделяются по следующим направлениям: лизинг, гранты и субсидии, имущественная поддержка, предоставление информации [4, с.8].

Кроме того, на официальном сайте Министерства экономического развития Российской Федерации размещен список организаций, созданных для предоставления помощи молодым бизнесменам. На федеральном портале [smb.gov](http://smb.gov.ru) в разделе «Поддержка региона» перечислены все существующие возможности.

Молодой бизнесмен должен изучить меры государственной поддержки, которые, например, прописаны в Федеральном законе Российской Федерации от 24 июля 2007 г. N 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации". В данном законе определено, что безвозмездная помощь от государства может предоставляться новым предприятиям, с момента открытия которых не прошло 2 лет и количество сотрудников меньше 100 человек. Фирма должна быть зарегистрирована в Федеральной Налоговой Службе, и не иметь долгов, сфера деятельности должна лежать в приоритетном направлении. Среди приоритетных направлений государство выделяет: производство ТНП, народное творчество, сельскохозяйственный или экологический туризм, услуги в области ЖКХ, выращивание и переработка аграрного сырья, наука и разработка новых продуктов, услуг и здравоохранение. С полным перечнем направлений можно ознакомиться в приказе Минэкономразвития от 25.03.2005 г. №167 "Об утверждении условий конкурсного отбора субъектов Российской Федерации, бюджетам которых предоставляются субсидии из федерального бюджета на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, и требований к организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства".

В региональном законодательстве очень редко упоминают о молодежном предпринимательстве, но, например, в Законе города Москвы от 30.09.2009 №39 «О молодежи» в статье 35, которая посвящена вовлечению молодежи в предпринимательскую деятельность, говорится, что исполнительные органы власти города Москвы в целях вовлечения молодежи в предпринимательство содействуют инновациям в сфере предпринимательства, разрабатывают и реализуют программы, направленные на популяризацию и пропаганду идей

предпринимательства, формирование в молодежной среде положительного образа предпринимателя, используют инновационные дистанционные методы обучения молодежи, проводят мастер-классы и тренинги по основам организации и ведения бизнеса, предоставляет субсидии на покрытие части расходов молодежных объединений, организаций, участвующих в реализации государственной молодежной политики, молодежно-студенческих отрядов, связанных с их предпринимательской деятельностью и т.д.

Если бы были созданы документы, регламентирующие деятельность молодежного предпринимательства, на наш взгляд, то это было бы движущей силой для развития данной сферы и способствовало развитию молодежного предпринимательства в нашей стране.

Подводя итог всему вышесказанному, можно сделать вывод, что современное молодежное предпринимательство обладает рядом конкурентных преимуществ по сравнению с другими участниками рынка. Развитие молодежного предпринимательства является основой функционирования экономики всех развитых стран. При этом важно понимать, что существует и ряд принципиальных проблем, которые препятствуют его развитию. Большая часть авторов в настоящий момент считают, что основными проблемами, сдерживающими развитие молодежного предпринимательства в России, являются:

1) проблема привлечения финансовых ресурсов для реализации своей предпринимательской идеи (как правило, начинающий предприниматель не может получить кредит в банке, так как не имеет достаточного обеспечения, следовательно, большинство предпринимательских идей не реализуются именно по причине нехватки финансирования) [5, с.29-32];

2) недостаточность образования и жизненного опыта, а также поверхностное (легкое, безответственное) восприятие предпринимательской деятельности;

3) недостаточный эффект развитости инфраструктуры поддержки предпринимательства, недостаточная информационная поддержка будущих предпринимателей, слабая нормативно-правовая база, регулирующая отрасль молодежного предпринимательства [6, с. 614-618].

Список использованной литературы и источников:

1. Брусянина М.С. и др. Эволюция молодежной безработицы в России. – 2017.
2. Попова Н.В., Осипчукова Е.В., Бедулева М.А. Нормативное правовое обеспечение государственной молодежной политики в Российской Федерации: учебное пособие. – 2019.
3. Кузнецова Е.В., Чепрасов К.В. Конституционная свобода предпринимательской деятельности в Российской Федерации: проблемы реализации и защиты. – 2019.
4. Приходько К.С., Михайлова Л.С. Мониторинг основных направлений государственной поддержки малого бизнеса в Российской Федерации на современном этапе //Сфера услуг: инновации и качество. – 2017. – №. 32.
5. Пестрякова Е.А., Замбрыцкая Е.С. Оценка кредитоспособности предприятий малого бизнеса в современных условиях // Современная модель управления: проблемы и перспективы материалы научно-практической конференции. 2018.
6. Романцова Д.В., Денисевич Е.И. Проблемы развития молодежного предпринимательства // Молодой ученый. – 2015. – №8. – URL <https://moluch.ru/archive/88/17566/> (дата обращения: 01.02.2020).

ДОГОВОР НА ОКАЗАНИЕ МЕДИЦИНСКИХ УСЛУГ КАК СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Аннотация. В настоящей статье автор ставит перед собой цель на основе анализа судебной практики раскрыть и исследовать особенности договора на оказание медицинских услуг. Работа посвящена изучению действующего законодательства, регламентирующего процедуру оказания платных медицинских услуг, а также специальной литературы по данному кругу общественных отношений; ознакомлению с судебной практикой в указанной сфере; выделению главных критериев, определяющих содержание договора оказания медицинских услуг.

Ключевые слова: договор на оказание медицинских услуг, здравоохранение, правовые предписания; медицинская помощь.

E.Z. Sidorova

CONTRACT FOR THE PROVISION OF MEDICAL SERVICES AS AN INTEGRAL PART OF LEGAL RELATIONS IN THE FIELD OF HEALTHCARE

Abstract. In this article, the author aims to reveal and investigate the specifics of the contract for the provision of medical services based on the analysis of judicial practice. The article is devoted to the study of the current legislation regulating the procedure for providing paid medical services, as well as special literature on this range of public relations; familiarization with judicial practice in this area; identification of the main criteria that determine the content of the contract for the provision of medical services.

Keywords: contract for the provision of medical services, health care, legal regulations; medical care.

Основными нормативно-правовыми актами, действующими в сфере здравоохранения, являются Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и Правила предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг, утвержденные постановлением Правительства РФ от 4 октября 2012 г. № 1006. Согласно названному нормативно-правовому акту медицинские организации вправе оказывать платные медицинские услуги.

В контексте вышесказанного следует отметить, что в современный период в нашей стране только начинает складываться практика заключения договоров на оказание медицинских услуг, в то время как за рубежом такие договоры применяются повсеместно. Кроме этого, в настоящее время в научной литературе имеет место недостаточная разработанность темы, связанной с исследованием договоров на оказание медицинских услуг, что объясняет наш научный интерес к выбранной теме.

Возникновение заболеваний и травм требует обращения за медицинской помощью. Однако отнести медицинскую помощь к числу правовых категорий нельзя, поскольку объектом гражданских прав будет являться не сама медицинская помощь, а услуга по ее оказанию.

В настоящее время, в век технологий большое значение приобретает информатизация общества. Как отмечают специалисты, информационные технологии выступают одним из ведущих направлений государственной политики [3, с. 134]. И в контексте рассматриваемой нами темы, посвященной изучению договора на оказание медицинских услуг, целесообразным является обращение к судебной практике, ознакомление с которой стало более доступным именно в связи с появлением и развитием информационных и цифровых технологий.

В России в последнее время прослеживается тенденция, когда пациенты активно отстаивают свои права при осуществлении лечения. Например, гражданка Ражева Н.Г. просила суд обязать МБУ «Центральная городская клиническая больница № 24» оказывать ей бесплатную медицинскую помощь [4].

Своевременность услуги по оказанию медицинской помощи повышается, когда больной оплачивает лечение из собственных средств. На основе Закона РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» лицо, заключившее договор на оказание медицинской помощи, вправе требовать не только повторной бесплатной услуги, но и выплаты неустойки в свою пользу.

Согласно Правилам предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг под термином «платная медицинская услуга» понимается медицинская услуга, предоставляемая на возмездной основе за счет личных средств граждан, средств юридических лиц и иных средств на основании договора, в том числе договора добровольного медицинского страхования.

Анализируя сложившуюся в данном направлении судебную практику, можно прийти к выводу, что очень часто виновная медицинская организация выплачивает компенсации гражданину, заключившему соответствующий договор, опасаясь, например, потерять лицензию. Так, например, усольчанка взыскала с Усольской городской больницы 200 000 рублей и расходы на лечение за утраченное зрение в связи с тем, что поставленный диагноз и назначенное лечение были неверными [6].

Заключение договора ведет к установлению юридической связи, а также к установлению между сторонами конкретных прав и обязанностей. В этой связи важно отметить, что если сделка между медицинской организацией и пациентом заключена в устной форме, то четко определить их права и обязанности трудно. Именно поэтому Правила предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг требуют заключения договора на оказание медицинских услуг в письменной форме. В данном договоре должно быть четко прописаны условия, сроки, права, обязанности и ответственность сторон, а также порядок расчетов. Данный договор поможет устранить необоснованные претензии. Например, в 2011 году истица обращалась в Ярцевский городской суд Смоленской области с иском к главному врачу о признании действий по невыдаче договора на оказание платной стоматологической помощи незаконными, взыскании компенсации морального вреда и понуждении выслать договор [7].

Особенность договорных отношений в сфере оказания услуг по предоставлению медицинской помощи состоит в том, что часто такие договоры заключаются между организациями в пользу третьих лиц (граждан) по обеспечению их качественной медицинской помощью. Стороны договорных страховых отношений несут ответственность перед застрахованными, что помогает, в свою очередь, вести вневедомственный контроль качества оказания медицинских услуг.

Раскроем понятия «договор» и «медицинская услуга».

Например, по мнению одного из первых российских цивилистов Д.И. Мейера, договор представляет собой соглашение воли двух или нескольких лиц, которое порождает право на чужое действие, имеющее имущественный интерес [10].

Не дискутируя на тему о понятии термина «договор», отметим, что нами под указанным понятием подразумевается сознательное соглашение нескольких лиц, в котором каждый из них изъявляет свою волю для того, чтобы определить между собой юридическое отношение, в личном своем интересе, по имуществу.

В свою очередь, раскрывая понятие «медицинская услуга», следует отметить, что содержанием медицинской услуги можно считать действия по обеспечению здоровья людей. Само понятие «медицинская услуга» можно охарактеризовать как возмездную деятельность исполнителя в отношении здоровья заказчика, которая включает в себя медицинскую помощь, обладающую как денежными, так и физическими рисками.

Таким образом, следует констатировать, что договор можно рассматривать в качестве основания возникновения обязательств, вытекающих из оказания медицинской помощи. По данному договору исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность), а заказчик обязуется оплатить эти услуги (статья 779 ГК РФ).

По общему правилу, согласно статье 780 ГК РФ, если иное не предусмотрено договором, исполнитель обязуется оказать услуги лично. Это может быть связано с существованием связи нематериальных услуг с личностью исполнителя.

Говоря о существенных условиях договора оказания медицинских услуг (тех критериях, которые определяют содержание данного договора), следует отметить следующее.

1. Предмет договора. В отечественной литературе отмечается, что предмет договора – это раскрытие формулы «о чем договор». Предметом договора оказания медицинской услуги будут являться какие-либо действия исполнителя, которые не предполагают получение определенного материального результата. Но здесь необходимым условием будет являться информированное добровольное согласие пациента, то есть информирование его о медицинском вмешательстве.

2. Цена договора. Особенно часто в научной литературе встречается мнение, согласно которому цена в договоре возмездного оказания услуг считается существенным условием. Так, например, В.В. Витрянский считает «условие о цене существенным условием любого возмездного договора». Подобного мнения придерживается и Е.Г. Шаблова, которая утверждает, что «в договоре возмездного оказания услуг необходимо указывать цену и способ ее определения» [13].

Однако в научной литературе представлены и иные мнения. Так, например, Л.В. Санникова утверждает, что «несмотря на то, что законодатель придает особое значение возмездности договоров об оказании услуг, цена договора все же не признается существенным условием» [14, с. 29].

Следует обратить внимание на пункт 1 статьи 423 ГК РФ, согласно которому возмездный договор основывается именно на получении платы за исполнение своих обязанностей. В свою очередь из пункта 1 статьи 424 ГК РФ следует, что исполнение договора в любом возмездном договоре оплачивается по цене, установленной соглашением сторон.

Так, между истцом (ФГБУ «3 Центральный Военный Клинический Госпиталь Имени А.А. Вишневого») и ответчиком (ОАО «РОСНО-МС») заключен договор на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию. Истец обязывался оказывать необходимую медицинскую помощь застрахованным лицам, а ответчик обязывался оплатить оказанную медицинскую помощь. Однако ответчик свою обязанность не выполнил, сумма задолженности за оказанную истцом помощь составила 4742 192 рубля.

Следует отметить, что по договору оказания медицинской помощи цена может быть как приблизительной, так и твердой. Приблизительная цена может меняться, если понадобится дополнительная диагностика или лечение.

3. Срок договора. В данном случае речь идет о сроке, в течение которого медицинская организация должна оказать услугу. В договоре срок должен определяться четкой датой.

В случае если медицинская организация нарушила установленные в договоре сроки, она обязана выплачивать пациенту неустойку (за час, если срок указан в часах). Но данная сумма не может быть превышать сумму оказания услуги.

Подводя итог, стоит отметить следующее.

К существенным условиям договора оказания медицинских услуг следует отнести предмет, срок и цену договора.

Анализ судебной практики показал, что в настоящее подавляющее большинство исков к медицинским организациям связано с некачественным оказанием медицинских услуг. Именно некачественно выполненные услуги являются доминирующим основанием для предъявления требований о возврате денежных средств за предоставленную медицинскую помощь.

Однако нередко такие иски являются необоснованными, и их подача продиктована желанием пациента получить денежные средства за уже оказанные медицинские услуги или получить на безвозмездной основе какие-либо дополнительные услуги, не входящие в предмет основного договора.

Список использованной литературы и источников:

3. Гиниятуллина Е.З., Стремиллова А.В. К вопросу о правовом регулировании общественных отношений в сфере информационных технологий // CredeExperto: транспорт, общество, образование, язык. 2016. № 1. С. 133-139.

4. Решение Чкаловского районного суда города Екатеринбурга от 17 авг. 2012 г. № 2-2694/2012 [Электронный ресурс] // РосПравосудие : офиц. сайт. URL: <https://rospravosudie.com/court-chkalovskij-rajonnyj-sud-g-ekaterinburga-sverdlovskaya-oblast-s/act-106263941/> (дата обращения: 28.05.2020).

6. Усольчанка обратилась к окулисту, в итоге осталась без зрения // Официальный сайт Усольского городского суда Иркутской области [Сайт]. URL: http://usolsky.irk.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=1&did=372 (дата обращения: 28.05.2020).

7. Решение Ярцевского городского суда Смоленской области от 19 авг. 2011 г. № 2-1133/2011 // РосПравосудие: офиц. сайт [Сайт]. URL: <https://rospravosudie.com/court-yarcevskij-gorodskoj-sud-smolenskaya-oblast-s/act-101130258/> (дата обращения: 28.05.2020).

8. Решение Октябрьского районного суда г. Ростова-на-Дону от 4 июля 2012 г. // РосПравосудие: офиц. сайт [Сайт]. URL: <https://rospravosudie.com/court-oktyabrskij-rajonnyj-sud-g-rostova-na-donu-rostovskaya-oblast-s/act-105422333> (дата обращения: 28.05.2020).

10. Мейер Д. И. Русское гражданское право (в 2 ч.) // Классика российского права. «КонсультантПлюс»: офиц. сайт. URL: http://civil.consultant.ru/elib/books/45/page_56.html (дата обращения: 28.05.2020).

13. *Шаблова Е. Г.* Гражданско-правовое регулирование отношений возмездного оказания услуг: автореф. дис... д-ра юрид. наук // Юридическая Россия: Федеральный правовой портал. URL: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=131344> (дата обращения: 28.05.2020).

14. *Санникова Л. В.* Обязательства об оказании услуг в российском гражданском праве. – М.: ВолтерсКлувер, 2007. – 112 с.

Е.Г. Стребкова

КОНСТИТУЦИЯ В ПРАВОВОМ МЕХАНИЗМЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИИ И МИРЕ

Аннотация. В представленной статье предпринята попытка выявить конституционные нормы, способствующие борьбе с коррупцией в России и различных странах мира. Автором проанализированы рейтинги стран мира по уровню восприятия коррупции. В рамках данной статьи автор предлагает выявить причины появления коррупции и механизм противодействия ей на основе конституционных норм.

Ключевые слова: Constitution, anti-corruption, human rights and freedoms

E.G. Strebkova

THE CONSTITUTION IN THE LEGAL MECHANISM OF ANTI-CORRUPTION IN RUSSIA AND THE WORLD

Abstract. This article attempts to identify constitutional norms that contribute to the fight against corruption in Russia and various countries of the world. The author analyzes the ratings of countries in the world by the level of perception of corruption. In this article, the author proposes to identify the causes of corruption and the mechanism for countering it on the basis of constitutional norms.

Keywords: Constitution, anti-corruption, human rights

*Чтобы уберечь от коррупции государственный сектор, пришлось
упразднить частный; чтобы уберечь от коррупции учреждения, пришлось бы
упразднить людей.*

Стефан Гарчиньский, польский писатель

Одной из самых острых мировых проблем, влияющих на общественную жизнь, национальные экономики, права человека, является коррупция. Согласно статье 2 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» Конституция РФ является одной из правовых основ противодействия коррупции. Именно поэтому важно проанализировать проблему коррупции и противодействия ей на уровне самого важного закона страны - Конституции.

Многие представители юридической науки занимались исследованием проблем коррупции в различных отраслях права, в основном коррупция изучалась представителями науки уголовного права, криминалистики, криминологии. Историки, теоретики, социологи также подвергали научному осмыслению проблемы противодействия коррупции. Однако исследование коррупции через призму Основного закона до недавнего времени никто не проводил. Следует обратить внимание на монографию Ю.В. Трунцевского, А.К. Есяяна, посвященную вопросам антикоррупционных мер и роли конституций государств в этом процессе

[1]. Авторы провели комплексное монографическое исследование международно-правовых норм противодействия коррупции, стандартов антикоррупционных конституционно-правовых мер и моделей противодействия коррупции в различных государствах. Следует согласиться и поддержать Ю.В. Трунцевского, А.К. Есаяна в том, что антикоррупция имеет двойственную правовую природу как международно-правовой принцип (лежащий в основе создания отрасли международного антикоррупционного права и интернационализации борьбы с коррупцией) и как государственная функция, основанная на конституции и реализуемая посредством ею санкционированной модели имплицитных или эксплицитных конвергентных организационно-правовых форм противодействия коррупции [1, с. 301].

Международная правозащитная организация Transparency International ежегодно публикует список стран по индексу восприятия коррупции, представляющему собой оценку от 0 (максимальный уровень коррупции) до 100 (отсутствие коррупции). Не может не радовать тот факт, что Россия по итогам 2019 года поднялась на строчку выше и заняла сто тридцать седьмое место по индексу восприятия коррупции. Аналогичный уровень коррупции в Ливане, Папуа—Новой Гвинее. При этом в 2015 году Россия занимала 119-е место, а уже через год, в 2016 — 131-е место, в 2017 — 135-е, в 2018-м — 138-е. Положение Российской Федерации в индексе в последние годы остается относительно стабильным. В 2019 году произошли первое место в рейтинге разделили Новая Зеландия и Дания (по 87 баллов), за ними следует Финляндия (86 баллов). На протяжении последних нескольких лет эти страны неизменно занимали три первых места. В конце списка — Сирия (13 баллов), Южный Судан (12 баллов) и Сомали (9 баллов)[2].

Как известно, в Новой Зеландии Конституция является неcodифицированной и состоит из статутов, Договора Вайтанги, распоряжений Исполнительного Совета, жалованных грамот, решений судов и неписаных конституционных обычаев. Однако несмотря на то, что в Новой Зеландии нет единого акта, закрепляющего и гарантирующего права и свободы человека и гражданина, а также гарантии их реализации, эта страна является одной из тех, в которых самый низкий уровень коррупции.

Дания, как и Новая Зеландия, является конституционной монархией. Дания — это не только страна с самым низким уровнем коррупции, но и с самыми высокими налогами. При этом в рейтинге стран мира по уровню счастья ООН жители Дании регулярно занимают первое место. Как такое возможно? Действующая Конституция Дании была принята в 1953 году на референдуме и в первоначальной версии не содержала четко закреплённого перечня прав и свобод человека и гражданина, в раздел о правах человека были добавлены социальные и экономические гарантии реализации прав и свобод значительно позже. Как жителям Дании, уплачивающим самые высокие налоги, удастся быть самыми счастливыми? У датчан есть жизненная философия — «хюгге». Они способны ценить обычные удовольствия жизни и наслаждаться моментом, граждане поддерживают модель всеобщего благосостояния, поскольку осознают, что она превращает совокупность их финансовых средств в общее благосостояние. Именно такой менталитет местных жителей помогает Дании оставаться в тройке лидеров стран с самым низким уровнем коррупции.

В российском государстве Конституция писаная. В нашем Основном законе есть отдельная глава, закрепляющая права и свободы человека и гражданина. В статье 2 Конституции Российской Федерации специально указывается что человек,

его права и свободы являются высшей ценностью. Именно это положение должно быть основным принципом противодействия коррупции.

В тексте Конституции Российской Федерации можно выделить несколько видов норм, направленных на противодействие коррупции. Во-первых, следует назвать нормы-ценности (правовое демократическое государство). Во-вторых, это нормы-гарантии (закрепление в главе второй основных прав и свобод человека и гражданина и гарантий их реализации). В-третьих, это нормы, регулирующие систему органов государственной власти, их взаимоотношений друг с другом и с гражданским обществом.

К числу фундаментальных основ противодействия коррупции относятся конституционный принцип равенства граждан перед законом и судом; свобода мысли и слова; право на судебную защиту; презумпция невиновности; защита прав потерпевших от преступлений; право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Некоторые ученые в целях совершенствования правового механизма борьбы с коррупцией предлагают изменить основополагающие статьи главы второй Конституции Российской Федерации. В частности, А.А. Иванов предлагает поменять ч. 2 ст. 49 Конституции РФ. После слов «Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность» добавить «если он не является государственным служащим и обвинения не касаются посягательств на государственную собственность». В ч. 3 ст. 49 Конституции РФ после слов «Неустрашимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого» добавить фразу «только в том случае, если обвиняемый не является государственным служащим и обвинения не касаются посягательств на государственную собственность». Добавить в ч. 1 ст. 51 Конституции РФ после слов «Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом» фразу «только в том случае, если обвиняемый не является государственным служащим и обвинения не касаются посягательств на государственную собственность» [3, с. 40]. Однако данное предложение представляется весьма дискуссионным. Указанные автором основополагающие права должны гарантироваться любому индивиду, независимо от ее имущественного, социального положения, гражданства, занимаемой должности и даже самого страшного преступления, которое он совершил. Именно поэтому они являются фундаментальными и неотъемлемыми и должны обеспечиваться в любом современном цивилизованном демократическом государстве.

В 2019 году Фонд «Общественное мнение» провел социологический опрос об оценке эффективности антикоррупционных мер в нашей стране, в котором приняли участие более 38 тысяч респондентов. Оценивая уровень доверия к государственным органам, осуществляющим борьбу с коррупцией, респонденты ответили, что больше всего доверяют ФСБ России и Генеральной прокуратуре РФ. Меньше всего доверия получило МВД. Большинство опрошенных (87 процентов) одобряют государственную антикоррупционную политику по ужесточению мер в отношении коррупционеров. При этом 86 процентов опрошенных предлагают усилить антикоррупционные меры [4].

Мероприятия, проводимые государством для борьбы с коррупцией, представляют собой комплекс мер, основу которых составляют нормы Конституции, направленные на недопущение противоправных деяний в отношении

личности, общества и государства. Государство стремится снизить уровень коррупции во всех отраслях. Возбуждаются громкие уголовные дела против известных чиновников, принимаются новые законы, содержащие очередные запреты для государственных служащих. Однако до уровня Новой Зеландии и Дании по индексу восприятия коррупции России еще предстоит проделать долгий путь.

Россия участвует во многих международных договорах в сфере противодействия коррупции. Это Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 ноября 1990 г.; Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 17 декабря 1997 г.; Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.; Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г.; Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 г.; Как участник данных Конвенций, Российская Федерация приводит свое национальное законодательство в соответствие с международными требованиями. Однако точечные меры в борьбе с коррупцией, принимаемые органами государственной власти, а также поправки в действующее законодательство и даже в Конституцию не способны кардинально изменить ситуацию в Российском государстве. Россиянам нужно изменить правосознание и понять, что наша сегодняшняя счастливая жизнь и счастливая жизнь будущих поколений зависит от нас самих и нашего отношения к коррупции. Когда российские граждане это поймут и начнут действовать с такими убеждениями, ситуация с коррупцией может кардинально измениться в лучшую сторону.

Список использованной литературы и источников:

1. Трунцевский, Ю. В. Антикоррупция и конституция. Мировые, региональные и национальные тенденции : монография / Ю. В. Трунцевский, А. К. Есаян ; под общей редакцией Ю. В. Трунцевского. — Москва : Издательство Юрайт, 2020. — 481 с. URL: <https://www.urait.ru/bcode/457188> (дата обращения: 10.09.2020)
2. Между Ливаном и Папуа—Новой Гвинеей. Россия улучшила позиции в индексе восприятия коррупции Transparency International // URL:<https://www.kommersant.ru/doc/4227307?query=коррупция%20в%20россии%20и%20мире> (дата обращения 14.09.2020 г.).
3. Иванов А.А. Конституционные основы противодействия коррупции в Российской Федерации // Право и современные государства. 2016. №4. С.28-44.
4. Егоров И. Где берут больше // URL:<https://rg.ru/2020/06/18/reg-pfo/genprokuratura-nazvala-samy-e-korrupcionnye-regiony-strany.html> (дата обращения 19.06.2020 г.)

С.В. Стрыгина

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТИМУЛОВ В РАЗВИТИИ ИННОВАЦИЙ В РФ

Аннотация. В статье анализируется значение правовых стимулов в инновационной политике Российской Федерации. Подчеркивается роль права в стимулировании предпринимательской деятельности в условиях рыночной экономики. Анализируется современное состояние инновационных технологий в условиях пандемии. Ставится проблема совершенствования поощрительно-правовой политики.

Ключевые слова. Механизм правового регулирования, инновации, партнерство, стимулы, льготы, благоприятный режим.

S.V. Strygina

LEGAL REGULATION OF INCENTIVES IN THE DEVELOPMENT OF INNOVATIONS IN THE RF

Abstract. The article analyzes the importance of legal incentives in the innovation policy of the Russian Federation. You emphasize the role of law in stimulating entrepreneurship in a market economy. The current state of innovative technologies in a pandemic is analyzed. The problem of improving the incentive and legal policy is posed.

Keywords: The mechanism of legal regulation, innovation, partnership, incentives, benefits, favorable treatment.

Инновационным процессам во всем мире придается большое значение, от их успешности зависит уровень развития государства в самых разных сферах, его конкурентоспособность на мировой арене. Создание в стране конкурентоспособной экономики и высоких технологий - один из целевых ориентиров, зафиксированных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [1].

Национальная инновационная экономика предполагает тесную связь науки, техники, предпринимательской деятельности и права. Решение ее задач зависит от эффективности механизма правового регулирования. В этом случае правовые стимулы играют огромную роль, способствуя созданию благоприятного правового режима для достижения общественно-полезных результатов. Для субъектов инновационной деятельности правовые стимулы служат своеобразным вектором, направляющим их в достижении требуемых обществом и государством целей.

С помощью стимулов право, выступая благом, ценностью, формирует предпосылки для наиболее полного удовлетворения интересов субъектов и в то же время сдерживает с помощью ограничений социально вредное поведение.

Правовое стимулирование можно охарактеризовать как психолого-информационное средство воздействия юридических стимулов на общественные отношения, которое осуществляется как путем прямого установления льгот и поощрений, так и путем формирования специальных правовых режимов.

Как пишет Е.Н.Лебедева: «механизм правового стимулирования - это система правовых стимулирующих средств, организованных строго единообразным, последовательным, логическим, определенным образом воздействующих на интересы субъектов с целью побуждения их к активному поведению» [2].

В поощрительной политике проявляется эффективность права, показателем чего предстает понимание социумом общественно-значимого результата правовых норм, что порождает благоприятную социальную обстановку в государстве и повышает легитимность власти.

Безусловно, правовой механизм реализации стимулов нацелен на стабильное существование рыночной экономики.

Для правильной оценки правовой эффективности стимулирования, необходимо выделить критерии воздействия права как инструмента нормативного

обеспечения внедрения инновационных технологий. С нашей точки зрения к ним можно отнести:

- 1) Правильное определение на каждом этапе развития экономики первоочередной сферы поддержки инноваций;
- 2) Правовое обеспечение при помощи поощрительно-правовой политики в первую очередь инновационной деятельности, носящей высокорисковый характер;
- 3) Наличие свободы субъектов права предусмотренными стимулирующими нормами;
- 4) Обеспечение правовыми нормами реальной возможности партнерских отношений в области новых технологий как в стране, так и на мировой арене;
- 5) Обеспечение правовыми нормами координации и защиты их интересов;
- 6) Ориентация субъекта права при помощи правовых средств относительно возможного и должного поведения;
- 7) Реальная стабилизация в области конкретной сферы инноваций, входящих в предмет правового регулирования.

Этими обстоятельствами предопределяется роль государственного регулирования инновационных преобразований, заключающаяся в совокупности принимаемых государством мер по созданию требуемых экономических, правовых и организационных условий, что проявляется в стимулах для осуществления инновационной деятельности юридических и физических лиц.

В настоящий период развития рыночных отношений все большее значение приобретает партнерство в разработке и внедрении новых технологий, поэтому главный упор должен быть осуществлен именно в стимулировании этой сферы.

Наиболее эффективным методом повышение конкурентоспособности, а также показателей эффективности для субъектов малого бизнеса на сегодняшний день можно достичь благодаря созданию межфирменных сетей.

Причиной этого выступает то, что не у всех будет возможность дофинансировать проекты, высока вероятность того, не все в силу последствий пандемии будут готовы к этому. Поэтому необходимо, учитывая эти условия, рассчитывать на собственные ресурсы, активно развивая партнерское взаимодействие.

Оптимальность правостимулирующих средств определяется как наилучшая количественная и качественная характеристика возможностей стимулов. Вместе с тем, предприниматели отмечают, что во многих сферах законодательство не успевает за изменением ситуации и развитием технологий.

Как отмечает Главный научный сотрудник ФБУН СЗНЦ Максим Чашин: «Законодательство недостаточно закрепляет возможность России выступать в качестве площадки для центров научных исследований международных компаний» [3].

Высокая инновационная активность обеспечивается ведущей ролью государства на научно-техническом рынке, в определении национальных приоритетов и активным воздействием государства на процесс инновационного развития через систему экономического стимулирования.

Следует отметить, что традиционно в нашей стране наиболее активно внедряются новые технологии в высокотехнологических и среднетехнологических отраслях, то есть на предприятиях космической отрасли и создания летательных

аппаратов. При этом меньшее место занимают инновации по внедрению водоотведения, организации и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнения [4], хотя это сейчас одни из насущных проблем.

Система стимулирования должна быть направлена на решение задач общей активизации применения инноваций и обеспечения структурной перестройки в целях повышения конкурентоспособности продукции необходимых секторов экономики.

Поощрительная политика путем введения льготного налогового режима является одной из важнейших составляющих системы государственной поддержки инновационной сферы. Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» от 23.08.1996 закрепляет виды государственной поддержки инновационной деятельности: предоставление льгот по уплате налогов, кредиты, займы, гарантии, бюджетные инвестиции, формирования спроса на инновационную продукцию, обеспечения инфраструктуры [5].

В условиях рыночной экономики в качестве основного метода правового регулирования инноваций государство реализует метод протекционизма как составляющей стимулирующего режима государственного управления экономическим развитием. Это можно наблюдать в связи с распространением различных регулирующих инновационные отношения дозволительных норм, а также в связи с созданием сопряженных с установлением совокупности правовых гарантий в этой сфере: закреплением особых (иногда исключительных) условий осуществления инновационной деятельности, что связано, к примеру, с пандемией в мире.

Правовые средства разрешительного механизма регулирования предоставляют субъектам в некоторых случаях возможности для дозволенного поведения. Так, например, в мае 2020 года государство предложило уже несколько пакетов мер в поддержку малого и среднего бизнеса в связи с коронавирусом.

Произошло списание налогов и страховых взносов за второй квартал 2020 года: апрель, май и июнь. В июне был принят антикризисный Федеральный закон от 8 июня 2020 г. N 172-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» [6].

Как мы видим, на превалирование какого-либо типа регулирования (чаще всего, разрешительного (запретительного) или общедозволительного) влияют различные факторы: состояние экономики, уровень развития страны, идеологическая обстановка, наличие особых рискогенных факторов и другие.

Вместе с тем, в очередном докладе 2 сентября 2020 года «Глобальный инновационный индекс» (ГИИ, Global Innovation Index), содержащего результаты сопоставительного анализа инновационных систем 131 страны и их рейтинг по уровню инновационного развития, говорится, что Россия заняла в 2020 году 47-е место, потеряв одну позицию по сравнению с 2019 годом.

При этом были отмечены сильные стороны инноваций в нашей стране, (куда относится в частности человеческий капитал и наука) и слабые, где на первом месте указаны недостатки в уровне верховенства права и регулировании инновациями [7]. Указанные факты свидетельствует еще об отсутствии должной системы и оптимальных средствах.

В условиях ускорения общественного развития инновации выступают как инструмент управления, который внедряет в среду новые элементы, способствующие стабилизации. Их существование и их реальная реализация

зависит от правовой обеспеченности нововведений при помощи эффективного механизма правового регулирования.

При этом правовые акты должны учитывать реально существующих экономические и социальные условия, а законодательство иметь системный характер.

Список использованной литературы и источников:

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. URL: <http://government.ru/info/6217/> (дата обращения 18.09.2020).
2. Лебедева Е.Н. Содержание и черты правостимулирующей политики государства. URL: <HTTPS://CYBERLENINKA.RU/ARTICLE/N/SODERZHANIE-I-CHERTY-PRAVOSTIMULIRUYUSCHEY-POLITIKI-GOSUDARSTVA> (дата обращения 09.09.2020).
3. Инновации и регуляторы: мешают ли законы развитию новых технологий? URL: https://www.dp.ru/a/2020/06/29/Innovacii_i_reguljatori__M (дата обращения 11.09.2020).
4. 10 макротрендов в развитии инноваций с 2010 года URL: <https://issek.hse.ru/news/397584008.html> (дата обращения 12.09.2020).
5. О науке и государственной научно-технической политике. Федеральный закон № 127-ФЗ от 23.08.1996 (Редакция от 31.07.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №35. Ст. 4137; 2015. N 17. ст. 2475.
6. О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации. Федеральный закон от 22 апреля 2020 г. N 121-ФЗ ГАРАНТ.РУ: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/1362732/#ixzz6YatTDvV>
7. Глобальный инновационный индекс – 2020. URL: <https://issek.hse.ru/news/396120793.html> (дата обращения 15.09.2020).

В.Б. Сычев

УЧАСТИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ И КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ СУБЪЕКТОВ РФ В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация. В статье рассматривается участие Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ в правотворческой деятельности посредством законодательной инициативы. Анализируются проблемы, возникающие вследствие наличия у конституционных и уставных судов права законодательной инициативы и пути решения таких проблем.

Ключевые слова: правотворчество, конституционные суды, уставные суды, конституционный контроль, конституционное правосудие, законодательная инициатива.

V.B. Sychev

PARTICIPATION OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION AND CONSTITUTIONAL (CHARTER) COURTS OF SUB-FEDERAL ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION IN LAWMAKING ACTIVITY

Abstract. The article considers the participation of the Constitutional Court of the Russian Federation and constitutional (charter) courts of sub-federal entities of the Russian Federation in lawmaking activity through legislative initiative. Author analyzes problems, that originates as a result of constitutional and charter courts having the right of legislative initiative and ways of solving such problems.

Keywords: lawmaking, constitutional courts, charter courts, constitutional control, constitutional justice, legislative initiative.

Правотворческая деятельность направлена на урегулирование общественных отношений. При этом правотворчество может осуществляться органами различных ветвей власти: как законодательной, так и исполнительной и судебной. Одной из форм участия конституционных и уставных судов в правотворческой деятельности является право законодательной инициативы.

Конституционный Суд РФ и большинство конституционных и уставных судов субъектов РФ наделены правом законодательной инициативы (кроме уставных судов Санкт-Петербурга [1], [2] и Ханты-Мансийского автономного округа [3], [4] (следует отметить, что Уставный Суд Ханты-Мансийского автономного округа не создан)). При этом Конституционный Суд РФ и большинство конституционных и уставных судов субъектов РФ обладают правом законодательной инициативы по вопросам своего ведения. Согласно ч. 1 ст. 104 Конституции РФ право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду РФ и Верховному Суду РФ по вопросам их ведения [5]. В соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд РФ выступает с законодательной инициативой по вопросам своего ведения [6]. В большинстве субъектов РФ, в которых созданы конституционные и уставные суды применяются схожие формулировки. В некоторых субъектах РФ конституционные и уставные суды наделены правом законодательной инициативы без таких ограничений: в Свердловской области [7], [8] и в Московской области [9], [10] (следует отметить, что Уставный Суд Московской области не создан). Уставному Суду Иркутской области принадлежит право законодательной инициативы в Законодательном Собрании Иркутской области по вопросам полномочий, порядка организации и деятельности Уставного Суда Иркутской области (в Иркутской области Уставный Суд также не создан) [11], [12].

При этом следует отметить, что формулировка «по вопросам своего ведения» может трактоваться по-разному. Вопросами ведения конституционных и уставных судов можно считать регламентацию их статуса, общие правила и порядок формирования и деятельности таких судов. С.Э. Несмеянова отмечает, что к таким вопросам могут быть отнесены конституционная и законодательная регламентация полномочий и деятельности Конституционного Суда РФ, его взаимоотношения с иными органами [13, с. 94]. Подобного подхода придерживается и законодатель Иркутской области. Однако под вопросами ведения конституционных и уставных судов можно понимать и любые вопросы, имеющие отношение к делам, которые могут рассматривать конституционные и уставные суды. Следует отметить, что ст. 9 Закона РСФСР от 06.05.1991 «О Конституционном Суде РСФСР» было установлено, что «В соответствии с Конституцией РСФСР Конституционному Суду РСФСР принадлежит право законодательной инициативы на Съезде народных депутатов РСФСР и в Верховном Совете РСФСР. В случае, если Конституционный Суд РСФСР обнаруживает, что соблюдению положений Конституции РСФСР препятствует отсутствие соответствующего закона, он должен воспользоваться принадлежащим ему правом законодательной инициативы» [14].

Наделение конституционных и уставных судов правом законодательной инициативы может вызвать вопросы, связанные с потенциальной возможностью обращений в указанные суды в целях проверки конституционности правовых норм, принятых по инициативе таких судов.

С.Э. Несмеянова считает, что право законодательной инициативы не совсем соответствует характеру деятельности суда и его возможностям и не вписывается в принцип беспристрастности суда при проверке конституционности инициированного им закона [13, с. 93].

А.Н. Кокотов отмечает, что право законодательной инициативы Конституционного Суда означает и его право на внесение законопроектов об изменении, приостановлении, признании утратившими силу действующих законов и их отдельных положений, но при этом у него отсутствует право на внесение предложений о поправках и пересмотре Конституции РФ чтобы независимость и беспристрастность судов не подвергалась сомнению в случае применения ими конституционных положений, ими же инициированных [15, с. 317].

Следует отметить, что возможно несколько способов разрешения проблем, связанных с потенциальной возможностью обращений в конституционные и уставные суды по вопросам конституционности правовых норм, принятых по инициативе таких судов. Такие способы можно сгруппировать в три категории: позволяющие предотвратить возможность обращений в конституционные и уставные суды по вопросам конституционности правовых норм, принятых по инициативе конституционных или уставных судов; позволяющие минимизировать возможность таких обращений и иные способы. Наиболее очевидными представляются способы, позволяющие предотвратить или минимизировать возможности для таких обращений. Предотвращение возможности подобных обращений можно осуществить двумя путями: либо полным лишением конституционных и уставных судов права законодательной инициативы, либо запретом на обращение в органы конституционного контроля по вопросам конституционности правовых норм, принятых по инициативе конституционных и уставных судов. Последний способ представляется неприемлемым, поскольку он приведет к возможности появления норм, конституционность которых будет невозможно проверить (в том числе по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой).

Минимизация возможности обращений в конституционные и уставные суды по вопросам конституционности правовых норм, принятых по инициативе таких судов также представляется возможной двумя путями. Первый из них связан с ограничением возможности законодательной инициативы конституционных и уставных судов вопросами, вероятность обращения по которым в такие суды будет минимальной. К таким вопросам можно отнести правила формирования и деятельности конституционных и уставных судов, поскольку такие правила теоретически затрагивают только указанные суды, а они не могут обращаться сами в себя. Однако правила формирования и деятельности конституционных и уставных судов гипотетически могут затрагивать права и интересы иных субъектов права, например участников конституционного судебного процесса. Второй способ связан с ограничением возможности законодательной инициативы конституционных и уставных судов вопросами, которые уже получили разрешение в рамках конституционного судопроизводства. При таком подходе конституционные и уставные суды должны иметь возможность обращаться с

законодательной инициативой во исполнение своих решений. Однако при этом также возможно возникновение проблем, например та или иная правовая норма может сначала быть предметом рассмотрения конституционного или уставного суда сама по себе, а после признания ее неконституционной в части или конституционно-правового истолкования такой нормы и реализации права законодательной инициативы во исполнение решения конституционного или уставного суда по вопросу о конституционности такой нормы – по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой.

Также теоретически возможно решение проблемы обеспечения беспристрастности при рассмотрении вопросов о конституционности правовых норм, принятых по инициативе конституционных или уставных судов путем отнесения таких вопросов к компетенции органов, отличных от инициировавших принятие таких норм. Данный подход чем-то напоминает подход законодателя Санкт-Петербурга, который в абз. 2 ч. 3 ст. 30 Закона Санкт-Петербурга от 05.06.2000 N 241-21 «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» указал, что толкование Закона Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» отнесено к компетенции Законодательного Собрания Санкт-Петербурга [2]. Однако подобный подход представляется достаточно спорным, поскольку во-первых, конституционные и уставные суды имеют необходимый опыт конституционного контроля, в то время как никакие другие органы государственной власти в РФ и субъектах РФ подобного опыта не имеют и иметь не могут, что может сказаться на качестве рассмотрения дела, а, во-вторых, непонятно, какие органы государственной власти по соображениям беспристрастности могут быть наделены полномочиями по рассмотрению вопросов о конституционности правовых норм, принятых по инициативе конституционных или уставных судов, если органы законодательной власти не в меньшей степени участвуют в принятии таких норм, а органы исполнительной власти могут быть заинтересованы в том или ином толковании подобных норм.

Таким образом, участие органов конституционного контроля в правотворческой деятельности может осуществляться в форме законодательной инициативы. При этом органы конституционного контроля вносят законопроект в орган законодательной власти, но окончательное решение остается за последним. Конституционные и уставные суды наделены правом законодательной инициативы и на федеральном, и на региональном уровне (в подавляющем большинстве субъектов РФ, в которых созданы такие суды). Наделение конституционных и уставных судов правом законодательной инициативы потенциально может порождать проблемы, связанные с беспристрастностью рассмотрения дела в случае обжалования в указанные суды правовых норм, принятых по инициативе конституционных или уставных судов. Потенциальные решения этой проблемы могут быть связаны с предотвращением или минимизацией возможности обращения в конституционные или уставные суды по вопросам конституционности правовых норм, принятых по их инициативе. Предотвращение возможности подобных обращений возможно путем лишения конституционных и уставных судов права законодательной инициативы или путем запрета на обращение в такие суды по вопросам конституционности правовых норм, принятых по их инициативе, что представляется неприемлемым. Минимизация возможности таких обращений также представляется возможной двумя способами: путем наделения конституционных и уставных судов правом законодательной инициативы либо по

вопросам, обращение по которым в такие суды будет маловероятным (это прежде всего вопросы формирования и деятельности указанных судов), либо по вопросам, уже получившим свое разрешение в рамках конституционного судопроизводства. Оба указанных способа представляются достаточно перспективными. Решение рассматриваемой проблемы также потенциально возможно путем изъятия вопросов конституционности правовых норм, принятых по инициативе конституционных и уставных судов, из компетенции таких судов, однако данный подход представляется затруднительным вследствие того, что отсутствуют субъекты, которым можно передать указанные полномочия.

Список использованной литературы и источников:

1. Устав Санкт-Петербурга (принят ЗС СПб 14.01.1998). // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 03.06.1998. N 5-6.
2. Об Уставном суде Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 05.06.2000 N 241-21. // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 25.09.2000. N 9.
3. Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 26.04.1995 N 4-оз (принят Думой Ханты-Мансийского автономного округа 26.04.1995). // Новости Югры. 23.04.2005. N 44; 26.04.2005. N 45.
4. Об Уставном Суде Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: Закон ХМАО от 22.09.1997. // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. 1997. N 6, сентябрь. Ст. 540.
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ, с изменениями, внесенными Законом РФ о поправке в Конституцию РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ и одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). // СЗ РФ. 04.08.2014. N 31. Ст. 4398; Российская газета. 04.07.2020. № 144 (8198).
6. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ. // СЗ РФ. 25.07.1994. N 13. Ст. 1447.
7. Устав Свердловской области от 23.12.2010 N 105-ОЗ (принят Областной Думой Законодательного Собрания Свердловской области 30.11.2010). // Собрание законодательства Свердловской области. 01.02.2011. N 12 (2010). Ст. 1914.
8. Об Уставном Суде Свердловской области: Областной закон от 06.05.1997 N 29-ОЗ. // Собрание законодательства Свердловской области. 15.12.1997. N 5 (1997). Ст. 930.
9. Устав Московской области (подписан Губернатором МО от 11.12.1996 N 55/96-ОЗ, принят решением Мособлдумы от 05.11.1996 N 5/108 и решением Мособлдумы об отклонении заключения Главы Администрации МО от 04.12.1996 N 6/112). // Вестник Московской областной Думы. 1997. N 1, январь.
10. Об Уставном суде Московской области: Закон Московской области от 26.09.2006 N 153/2006-ОЗ (принят постановлением Мособлдумы от 20.09.2006 N 10/190-П). // Ежедневные Новости. Подмосковье. 05.10.2006. N 185.
11. Устав Иркутской области от 17.04.2009 N 1 (принят Постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 15.04.2009 N 9/5-ЗС). // Ведомости ЗС Иркутской области. N 9.14.05.2009.
12. Об Уставном Суде Иркутской области: Закон Иркутской области от 28.11.2014 N 135-ОЗ (принят Постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 26.11.2014 N 17/10-ЗС). // Ведомости ЗС Иркутской области. 17.12.2014. N 17.
13. *Несмеянова С.Э.* Конституционный судебный процесс в России. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2013. 200 с.
14. О Конституционном Суде РСФСР: Закон РСФСР от 06.05.1991. // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. N 19. Ст. 621. (Утратил силу).
15. Конституционный судебный процесс. / Отв. Ред. М.С. Саликов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: Инфра М, 2015. 352 с.

ВАЖНОСТЬ ДЕТЕРМИНАЦИИ УРОВНЯ СФОРМИРОВАННОСТИ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАТИВНОЙ КУЛЬТУРЫ НАСЕЛЕНИЯ ПРИ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ¹²

Аннотация. В статье подчеркивается важность определения и учета в правотворческом процессе уровня сформированности информационно-коммуникативной культуры граждан. Учитывая этот фактор, законодатель сможет надеяться на эффективную реализацию норм права. Игнорирование учета уровня сформированности информационно-коммуникативной культуры граждан можно считать одной из разновидностей правотворческих ошибок.

Ключевые слова: информационно-коммуникативная культура, правотворчество, правотворческие ошибки, информационная грамотность.

E.N. Toguzaeva

THE IMPORTANCE OF DETERMINATION OF THE LEVEL OF FORMATION OF THE INFORMATION-COMMUNICATIVE CULTURE OF POPULATION DURING HUMAN RIGHTS

Abstract. The article emphasizes the importance of determining and taking into account the level of formation of the information and communication culture of citizens in the legislative process. Given this factor, the legislator can hope for the effective implementation of the rule of law. Ignoring the level of formation of the information and communication culture of citizens can be considered one of the varieties of law-making mistakes.

Keywords: information and communication culture, law-making, law-making mistakes, information literacy.

Появившиеся благодаря развитию Интернет-технологий новые информационные возможности способствуют формированию новой системы коммуникаций в современном обществе. Ее новизна отражается и на способах передачи информации, и на способах взаимодействия адресатов между собой, а также новыми критериями стали скорость распространения, доступность воспроизведения и быстрота производства информационных продуктов.

Государство также включено в развивающийся процесс новых коммуникативных возможностей, что позволяет ему быстрее и качественнее выполнять свои обязанности по информированию граждан (пример тому, широкая информационная кампания в период голосования по внесению поправок в Конституцию РФ), по правовому просвещению (напр., создание единого правового портала для получения всеми гражданами консультационных услуг), по повышению информационной и информационно-коммуникативной грамотности граждан, что сказывается и на развивающейся в этой сфере правотворческой деятельности.

¹² Статья подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта РФФИ № 20-011-00211 А «Правовая основа становления, развития информационно-коммуникативной культуры населения и пути ее повышения в эпоху цифровизации»

Важность анализа и осознания нормотворческих ошибок остается актуальной, поскольку серьезность негативных последствий подобных ошибок очевидна.

В.М. Сырых под правотворческой ошибкой понимает отступление от требований правотворческой техники, логики или грамматики, которое снижает качество нормативного правового акта, вызывает затруднения в его толковании и препятствует реализации норм права в конкретных отношениях [1, С.170-171].

Учитывая то, что в литературе выделяют четыре основные группы нормотворческих ошибок: юридико-идеологические, юридико-содержательные, юридико-технические и юридико-компетенционные [2, С.568], следует отметить, что при создании новой нормы права важно учесть не только все нюансы юридического механизма действия права, но и социального, поскольку они также могут снижать эффективность правореализационного процесса. Социальный аспект формирования правотворческого решения чаще носит скрытый характер, но от этого не перестает быть менее важным, поскольку также может воздействовать на эффективность процесса реализации права, хотя первыми критикуются, как правило, технико-юридические или собственно-юридические ошибки.

«Ложно понятые и искусственные правовые интересы, неверно определенные пути достижения правовых целей приводят к тому, что подготавливаются и принимаются нормативные правовые акты или правовые нормы, которые не обусловлены социальными ожиданиями (ненужные правовые акты и нормы) либо заведомо не реализуемые на практике (нереальные, мертворожденные правовые акты и нормы)» [2, С.568].

Самыми распространенными факторами, учитываемыми правотворцами, остаются экономические и политические установки общества, а также экологический, демографический и национальный индикаторы. Однако, осознавая стремительность процессов информатизации общества, развитие информационной грамотности населения, немаловажной становится и необходимость детерминации уровня сформированности информационно-коммуникативной культуры граждан. Анализ и мониторинг уровня сформированности информационно-коммуникативной культуры граждан позволит оценить правовые потребности общества, выявить возможные траектории взаимодействия власти и общества, воздействовать на возможности обратной связи с обществом, спрогнозировать уровни эффективности правореализационной деятельности, в связи с чем стремление к повышению информационно-коммуникативной культуры граждан должно стать одним из важнейших процессов в современном российском обществе.

Не вдаваясь в этимологические подробности термина «информационно-коммуникативная культура», считаем возможным понимать под последней культуру подачи информации и культуру общения пользователей в Интернете [3, С.239]. Кроме того, информационно-коммуникативная культура, являясь средством формирования разносторонне-развитой личности, может пониматься и как совокупность знаний и навыков, позволяющих субъекту ориентироваться в едином информационно-коммуникационном пространстве и быть включенным в новые формы коммуникационных возможностей. В структуре информационно-коммуникативной культуры можно выделять информационный, компьютерный, коммуникативный элементы и элемент медиаграмотности, а также отношение к технологическим инновациям и развитию информационной индустрии в целом.

Формирование и развитие навыка гражданина коммуницировать в новых информационных процессах, участвовать в обратной диалоговой связи с использованием информационно-коммуникативных возможностей важно в настоящее время и для государства, которое в противном случае может не получить максимально эффективных правореализационных процессов. Так, например, появилась возможность подачи в электронной форме исков, заявлений, жалоб в судебные органы, однако такие действия требуют не только развития на должном уровне информационной индустрии, но и формирования у заявителей и истцов соответствующего уровня информационно-коммуникативной культуры (например, высокого уровня сформированности информационно-коммуникативной культуры у гражданина, на наш взгляд, требуют ст.ст. 35, 77, 132, ч. 2 ст. 159, 322 ГПК РФ). *Важность осознания категории информационно-коммуникативной культуры в рамках правового поля уже подчеркивается учеными [4].*

Зачастую стремительное развитие ИКТ-технологий и появляющиеся в связи с этим возможности опережают правотворческие инициативы. Системная работа над повышением уровня правовой и информационно-коммуникативной культуры граждан позволит учитывать данный фактор в правотворческом процессе.

Представляются необходимыми следующие шаги, позволяющие выстроить план повышения информационно-коммуникативной культуры граждан:

- мониторинг настоящего уровня информационно-коммуникативной культуры граждан;
- системная оценка рисков недостаточного развития информационно-коммуникативной культуры;
- выявление и анализ потенциала в сфере повышения информационно-коммуникативной культуры;
- разработка и реализация концепции развития информационно-коммуникативной грамотности населения и повышения уровня информационно-коммуникативной культуры.

Несмотря на широкомасштабную цифровизацию и интернетизацию общества, нормотворческий процесс предполагает важность учета реальных условий готовности социальной среды к принятию той или иной нормы права, в том числе любых мер, требующих повышения информационно-коммуникативной культуры населения. Предполагать ее высокий уровень без мониторинга и аналитики было бы заблуждением, неизбежно ведущим к ошибкам нормотворческого процесса и преградам на пути эффективного применения.

Список использованной литературы и источников:

1. *Сырых В.М.* Теория государства и права. М., 1998.
2. *Баранов В.М., Пшеничнов М.А.* Правотворческие ошибки как фактор дисгармонии правового развития (по материалам Международного научно-практического круглого стола «Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах» (Нижний Новгород, 29–30 мая 2008 года)) // Юридическая техника. 2009. № 3. С.568-580.
3. *Топузян А.О., Асатрян С.М.* Сетевой этикет и влияние Интернета на детей // Цифровое общество как культурно-исторический контекст развития человека: сборник научных статей и материалов международной конференции «Цифровое

общество как культурно-исторический контекст развития человека, 14–17 февраля 2018, Коломна / под общ. ред. Р.В. Ершовой. – Коломна: Государственный социально-гуманитарный университет, 2018. С. 239-444.

4. Комкова Г.Н., Тюменева Н.В. Конституционные ценности как правовые ориентиры совершенствования информационно-коммуникативной культуры // Право: история и современность. 2020. № 2 (11). С. 39-48.

Р.А. Торосян

НОВЕЛЛЫ И ОШИБКИ СОВРЕМЕННОГО ПЕНСИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ГЕНДЕРНЫЙ АСПЕКТ

Аннотация: в статье анализируется Федеральный закон от 03.10 2018 г. № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий». Необходимость повышения пенсионного возраста мужчин и женщин, последствия пенсионной реформы. Автором отмечается, что повышение пенсионного возраста мужчин в настоящее время еще более уменьшит срок получения пенсии мужчинами с учетом уровня их продолжительности жизни.

Ключевые слова: пенсионный возраст, равенство, продолжительность жизни.

R.A. Torosyan

NOVELTIES AND ERRORS OF THE MODERN PENSION LEGISLATION: THE GENDER DIMENSION

Abstract: the article analyzes Federal law No. 350-FZ of 03.10 2018 "on amendments to certain legislative acts of the Russian Federation on the appointment and payment of pensions". The need to raise the retirement age of men and women, the consequences of pension reform. The author notes that increasing the retirement age of men at the present time will further reduce the period for men to receive a pension, taking into account the level of their life expectancy.

Keywords: retirement age, equality, life expectancy.

Развитие российского конституционализма сегодня невозможно представить без развития принципа социальной государственности. Социально-экономические права и свободы являются критерием оценки взаимодействия личности и государства в условиях становления его социальной сущности. Основопологающим принципом современного российского пенсионного законодательства является принцип всеобщности пенсионного обеспечения, особенно ярко проявляющий свое действие в факте установления социальных пенсий.

Рассматривая гендерные аспекты пенсионной системы Российской Федерации, можно выявить ряд проблем, которые свидетельствуют о несовершенстве законодательства в сфере пенсионного обеспечения и наличии дискриминационных предпосылок, а именно: разный возраст выхода на пенсию мужчин и женщин, недостаточно четкий алгоритм расчетов размера пенсионных выплат, нормативные акты о пенсионном обеспечении нуждаются в систематизации, а для этого требуется выявление и устранение противоречий в

них. Действующее пенсионное законодательство не обеспечивает достаточный уровень жизни для пенсионеров за, что критикуется обществом.

В настоящей работе речь пойдет о Федеральном законе от 03.10.2018 г. № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» (далее ФЗ №350-ФЗ) [1], в котором закреплено поэтапное увеличение пенсионного возраста. Принятый закон № 350-ФЗ о внесении изменений в пенсионное законодательство предусматривает поэтапное повышение пенсионного возраста на пять лет — до 65 для мужчин и 60 для женщин.

Эта новелла пенсионного законодательства вызвала бурную полемику, разочарование[2, с. 6], задев «за живое» все категории граждан, т.к. все трудящиеся сегодня граждане привычно рассчитывают на пенсию по старости по достижению раннее установленного возраста выхода пенсию 55/60 лет.

Важно отметить, что в первоначальном проекте ФЗ №350-ФЗ возраст выхода на пенсию женщин предусматривал 63 года, однако он был отклонен Президентом РФ исходя из того, что на женщинах в РФ двойная нагрузка — трудовая деятельность и забота о семье, с чем мы полностью согласны.

Важно отметить, что в период действия предыдущего закона о трудовых пенсиях российскими учеными многократно отмечались его недостатки, проводились консультации с международными экспертами, предлагались решения. У законодателя было достаточно времени, чтобы учесть лучшие из них. Вместо этого содержание предыдущего закона со всеми его дефектами было попросту отражено в федеральных законах о страховых пенсиях. Как отмечают ученые, изменения выразились только в условиях назначения пенсии по старости в сторону их ухудшения, пенсионной формулы в сторону еще большей ее неопределенности [3].

Рассматривая дела, касающиеся пенсионной сферы, и раскрывая принцип правового равенства, Конституционный Суд РФ отмечает, что новое законодательство должно способствовать поддержанию доверия граждан к закону и действиям государства, исключая снижение уровня социальной защиты граждан, а также связанным с ним принципам правовой определенности и разумной стабильности правового регулирования, недопустимости внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемости законодательной политики [4]. Как мы видим очевидным перекосом нового пенсионного законодательства, наблюдается вследствие противоречащего принципу справедливости и формального равенства, является изменение пенсионного возраста граждан.

Понимая необходимость повышения пенсионного возраста с целью поддержания экономического благосостояния страны, финансового состояния пенсионной системы, законодатель на наш взгляд не учел факт сокращения продолжительности трудовой жизни и изменения соотношения «работа – пенсия» в пользу последнего [5, с. 111]. Еще на этапе обсуждения данного закона противники его принятия мотивировали свое мнение тем, что прежде чем увеличивать законодательно пенсионный возраст, следовало бы улучшить качество жизни, увеличив, таким образом, ее продолжительность, т.к. человек труда, выйдя на пенсию по новым нормативам, слишком мало проживет в рекреационном состоянии. К иным выводам приходит академик А.Г. Аганбегян, который считает, что поэтапное увеличение пенсионного возраста – это оптимальный путь решения

проблем сокращения трудовых ресурсов и, соответственно, сокращения количества доноров пенсионного обеспечения из-за начавшейся депопуляции народонаселения России [6, с. 15].

В виду этого после инаугурации Президент РФ издал Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года» [7] целью которого является повышении ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет к 2024 году и до 80 лет к 2030-му. На наш взгляд, при установлении пенсионного возраста необходимо учитывать, в течение какого времени пенсионер будет ее получать, так как пенсионера волнует не только возраст выхода на пенсию, но и продолжительность ее получения.

Согласно данным Росстата средняя продолжительность жизни мужчин составляет около 67 лет, а женщин 77 лет, то есть присутствует разница в 11 лет в пользу женщин [8]. Таким образом, мужчина в России живет в среднем до 67 лет и фактически будет получать пенсию 2 года, тогда как женщины будут иметь возможность получать пенсию 17 лет.

В связи с этим, считаем, что повышение пенсионного возраста мужчин в настоящее время еще более уменьшит срок получения пенсии мужчинами с учетом уровня их продолжительности жизни, которая в настоящее время, как отмечалось ранее, составляет 67 лет. Низкий показатель продолжительности жизни российских мужчин обусловлен следующими факторами: более высоким, чем в развитых странах, уровнем детской смертности и чрезвычайно высокой смертностью в трудоспособном возрасте. Государству необходимо внедрять меры по стимулированию ведения здорового образа жизни, продолжать проводить антиалкогольные и антитабачные кампании, это может снизить мужскую смертность в трудоспособном возрасте и будет способствовать увеличению средней продолжительности жизни [9, с. 138].

Таким образом, необходимо проработать механизмы повышения уровня жизни граждан, обеспечить устойчивый рост их реальных доходов и уровня пенсий выше инфляции, снизить вдвое уровень бедности в стране. Нужно, чтобы в России появилась эффективная пенсионная система. Добиться этого можно, только повысив качество жизни всех россиян. А для этого, в свою очередь, необходим серьезный рост российской экономики.

Список использованной литературы и источников:

1. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий: Федеральный закон от 03.10.2018 N 350-ФЗ // СЗ РФ. 2018. № 41. ст. 6190
2. Захаров М. Л. Международные правовые стандарты пенсионного обеспечения и российская страховая пенсионная система // Журнал рос. права. 2015. № 7. С. 5–12.
3. Сенных Л. Н. Соответствие нового пенсионного законодательства принципу формального равенства // Признание права и принцип формального равенства: сб. науч. трудов. М., 2015. С. 499
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2013 г. № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 5.
5. Световцева Т.А., Мамий С.А., Бочкова Т.А. Пенсионный возраст в Российской Федерации: оценка эффективности предполагаемого повышения // Известия Юго-западного государственного университета. 2018. Т. 22. № 2 (77). С. 111–118.
6. Аганбеян А.Г. Демографическая драма на пути перспективного развития России // Народонаселение. 2017. № 3 (77). С. 4–23

7. Президент подписал Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/57425> (дата обращения: 14.06.2020)

8. Продолжительность жизни по данным Росстата. URL: <https://rosinfostat.ru/prodolzhitelnost-zhizni/> (дата обращения: 14.06.2020)

9. Дудко К.Ю. О возможности повышения пенсионного возраста в РФ // Известия Тульского гос. ун-та. Экономические и юридические науки. 2015. № 4. С. 135-141.

Т.В. Троицкая

ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ СУБЪЕКТНОГО СОСТАВА МЕХАНИЗМА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РФ

Аннотация. В представленной статье рассмотрены проблемы определения субъектного состава механизма осуществления общественного контроля в РФ. Общественный контроль является атрибутом развитого гражданского общества в государстве. В России федеральный закон, регламентирующий порядок осуществления общественного контроля, был принят в 2014 году. Анализ содержания данного закона, с точки зрения закрепления субъектов осуществления общественного контроля и форм его реализации, фактически позволяет сделать вывод, что данный закон продублировал закрепленные ранее ФЗ «Об Общественной палате РФ», формы осуществления общественного контроля и его субъектный состав. Вместе с тем необходимо законодательно закрепить возможность реализации функций общественного контроля такими субъектами, как общественные объединения, непарламентские политические партии, профессиональные союзы, средства массовой информации и граждане России.

Ключевые слова: общественный контроль, субъекты общественного контроля, гражданское общество, демократия, институты гражданского общества, общественные объединения, профессиональные союзы.

T.V. Troitskaya

THE PROBLEM OF DETERMINING THE SUBJECT COMPOSITION OF THE IMPLEMENTATION MECHANISM PUBLIC CONTROL IN RF

Annotation. The presented article deals with the problems of determining the subject composition of the mechanism for exercising public control in the Russian Federation. Public control is an attribute of a developed civil society in the state. In Russia, a federal law regulating the procedure for exercising public control was adopted in 2014. Analysis of the content of the federal law "On the foundations of public control in the Russian Federation", from the point of view of securing the subjects of public control and the forms of its implementation, actually allows us to conclude that this law duplicated the previously fixed Federal Law "On the Public Chamber of the Russian Federation", forms of public control and its subject composition. At the same time, it is necessary to legislate the possibility of implementing the functions of public control by such subjects as public associations, non-parliamentary political parties, trade unions, the media and citizens of Russia.

Keywords: public control, subjects of public control, civil society, democracy, civil society institutions, public associations, trade unions.

Российское государство более чем двадцать пять лет назад приняло Конституцию Российской Федерации, содержащую правовые основы для становления гражданского общества и, как следствие, демократических принципов функционирования органов государственной власти.

В России гражданское общество на протяжении долгого времени претерпевает функциональные и структурные изменения, связанные со сменой идеологий, моделей экономического развития, формы правления и государства в целом. Возникшие общественные институты призваны консолидировать граждан и культивировать гражданские инициативы, чтобы адекватно ответить на социальные запросы современности.

Сегодня российскому механизму государственного управления необходимы новые импульсы демократического развития, основанные на принципах ответственности органов публичной власти перед гражданами своей страны.

Современная юридическая наука рассматривает общественный контроль, как «...одну из форм реализации конституционного принципа народовластия, осуществления права граждан на участие в делах государства, эффективного влияния гражданского общества на деятельность органов государственной власти» [1, с. 294].

Проблемами конституционно-правового закрепления механизма осуществления общественного контроля в России и его субъектного состава занимаются многие ученые конституционалисты, к примеру, Бердникова Е.В., Кузнецов А.С., Полещук А.С., Пищулин О.В., Яичникова Ю.С. и многие другие [2, 3, 4, 5, 6]. Механизмы общественного контроля способствуют установлению системы органов государственной власти, функционирующей на основе обратной связи с общественными институтами и обеспечивающей защиту их интересов [7, с. 234].

В соответствии с федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», далее федеральный закон, к субъектам осуществления общественного контроля в России относятся: «Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов, общественные палаты и советы муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации». Необходимо отметить, что члены общественных палат и общественных советов не имеют право осуществлять общественный контроль непосредственно. «Правом самостоятельного проведения процедур общественного контроля члены Общественной палаты не обладают, равно как не являются и субъектами общественного контроля» [8, с. 328].

Вместе с тем, ученые подчеркивают «в широком смысле субъектом осуществления общественного контроля в Российской Федерации является ее народ. В узком смысле под субъектами осуществления общественного контроля понимаем институты гражданского общества и граждан, уполномоченных на его проведение законом» [3, с. 61].

С целью осуществления общественного контроля федеральный закон закрепляет возможность создания общественных наблюдательных комиссий, общественных инспекций, групп общественного контроля, а также иных структур. Тем не менее, перечисленный круг субъектов общественного контроля, нельзя считать исчерпывающим. Конституционно-правовая природа осуществления

общественного контроля свидетельствует о том, что это прерогатива гражданского общества. Не всегда развитые демократические государства предусматривают необходимость принятия законов, регламентирующих процедуры осуществления общественного контроля в стране. Рассматриваемый контроль традиционно осуществляется всей совокупностью общественных институтов и способствует укреплению механизма учета общественного мнения, обеспечения открытости в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Механизм осуществления общественного контроля позитивно влияет на повышение уровня правосознания, правовой культуры и, как следствие, политической активности граждан страны. Чем выше уровень правосознания населения страны, чем глубже и объективнее понимание происходящих политико-правовых процессов, тем шире резонанс работы различных политических структур.

Федеральный закон, перечисляя субъекты общественного контроля, закрепляет понятие «иные структуры», и не раскрывает его содержание. Таким образом, создаются препятствия для включения иных институтов гражданского общества в механизм осуществления общественного контроля.

Ученые-конституционалисты неоднократно высказывали мнения о необходимости расширения субъектного состава осуществления общественного контроля в России. Принятие указанного федерального закона должно было носить стратегический характер и создавать основы осуществления общественного контроля институтами гражданского общества в целом, а не отдельными его элементами. Закрепив узкий перечень субъектов общественного контроля в лице общественных палат и советов, причем, необходимо отметить, что общественные советы функционируют не во всех муниципальных образованиях, указанный федеральный закон «создал ограничения для перспективного развития гражданского общества в России и, как следствие, механизма осуществления общественного контроля» [9, с.224].

Соответственно, необходимо расширить законодательно закрепленный сегодня субъектный состав осуществления общественного контроля за счет предоставления таких полномочий различным формам общественных объединений, а также некоммерческим организациям и профсоюзам. Как отмечает А.П. Забайкалов: «расширение состава субъектов общественного контроля в Российской Федерации выступит в роли дополнительной конституционно-правовой гарантии конституционного права граждан на участие в управлении делами государства» [10, с. 28].

Исходя из сущности гражданского общества и его конституционно-правовой природы, субъектами общественного контроля должны быть общественные объединения, зарегистрированные в установленном порядке, некоммерческие организации, профессиональные союзы и граждане Российской Федерации. Исходя из положений федерального закона «Об общественных объединениях», общественные объединения являются участниками механизма принятия решений органами государственной власти и местного самоуправления. Вместе с тем, полноправными субъектами общественного контроля они не являются, что нарушает единый правовой подход в закреплении субъектов общественного контроля в рамочном федеральном законе.

Встает вопрос об отнесении средств массовой информации к субъектам общественного контроля. К средствам массовой информации, согласно закону, относят периодическое печатное издание, радио-, теле-, видеопрограмму,

кинохроникальную программу, иные формы периодического распространения массовой информации. В данном случае средства массовой информации — это способ передачи информации до населения страны. Если говорить о деятельности отдельных журналистов и о их праве собирать информацию о деятельности органов государственной власти, освещать их работу и по сути формировать выводы об эффективности работы отдельных элементов государственного аппарата и должностных лиц, то можно сделать вывод об отнесении рассматриваемого института гражданского общества к числу участников общественного контроля.

Анализ российского законодательства и правоприменительной практики позволяет сделать вывод о необходимости конкретизации и правового закрепления перечня субъектов осуществления общественного контроля в соответствующем рамочном федеральном законе. Данный перечень субъектов должен включать в себя: Общественную палату Российской Федерации; Общественные палаты субъектов Российской Федерации; Общественные советы муниципальных образований; органы, создаваемые Общественными палатами различного территориального уровня организации; органы, создаваемые Общественными советами муниципальных образований; общественные объединения; непарламентские политические партии; некоммерческие объединения; профессиональные союзы; средства массовой информации; граждане Российской Федерации.

Ученые разделяют точку зрения в том, что «... предоставление как можно большему кругу лиц возможности для участия в общественном контроле за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления способно повлиять на эффективность и качество их работы, заставить властные структуры слушать и слышать граждан» [6, с. 150].

Для конкретизации, также необходимо дать юридическое понятие термину «субъект осуществления общественного контроля» - это институт гражданского общества, либо его представитель (гражданин Российской Федерации), реализующий функции контроля за деятельностью органов публичной власти в формах, установленных в законе.

Реальное осуществление общественного контроля, как отражение хорошо функционирующего гражданского общества, будет положительно влиять на повышение политической активности граждан, уровня правосознания и доверия к деятельности органов государственной власти страны.

Список использованной литературы и источников:

1. Комкова Г. Н., Куликова С. А. Вопросы законодательного регулирования эффективности информационного обеспечения общественного контроля // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19, вып. 3. С. 294–301.
2. Бердникова Е.В. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации /под ред. проф. Г.Н. Комковой: монография. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 2018. 316 с.;
3. Кузнецов А.С. Субъекты осуществления общественного контроля в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2011. № 6(78). С. 61-63;
4. Полещук А.С. К вопросу о субъектах общественного (гражданского) контроля в РФ и их системе // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 6. С. 122-127;
5. Пищулин О.В. Цели, объекты и субъекты общественного контроля // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. 2014. Т.20. № 4. С. 108-110;

6. Яичникова Ю.С. К вопросу о субъектах общественного контроля // Марийский юридический вестник. 2015. № 1 (12). С. 149-150.

7. Троицкая Т.В. Проблемы осуществления общественного контроля в России Взаимодействие власти, бизнеса и общества в осуществлении общественного контроля: Материалы XII Международной научно-практической конференции (2 июля 2019 г.): сборник научных статей. Саратов. 2019. С. 234-236.

8. Соколова Т.Д. Субъекты общественного контроля в России: особенности функционирования // Социально-гуманитарные знания. 2017. № 5. С. 328-335.

9. Троицкая Т.В. Субъекты осуществления общественного контроля в России // Вестник СГЮА. 2020. № 4 (135). С. 220-230.

10. Забайкалов А.П. О расширении субъектов общественного контроля как гарантии конституционного права граждан на участие в управлении делами государства // Юридические науки. 2018. №1. С. 79-86.

Н.В. Тупиков

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ПРАВА

Аннотация. В настоящей статье рассматриваются междисциплинарные проблемы, связанные с реализацией технических средств в правовом регулировании. Автор анализирует возможности комплексного взаимодействия принципов права и информационных технологий в конституционном обеспечении свободы человека. Автор предлагает пути совершенствования автоматизированных правовых систем.

Ключевые слова: свобода человека, конституционализм, принцип права, информация, информационные технологии

N.V. Tupikov

THE DIGITALIZATION OF LAW

Abstract. This article covers interdisciplinary problems connected with realization of devices in law. The author analyzes opportunities for synergistic interactions of principles of law and information technologies in constitutional provision of human freedom. The author suggests ways to improve automatic law systems.

Keywords: human freedom, constitutionalism, principle of law, information, information technology.

*Право – это форма выражения
и существования свободы*

*"Информация является и оружием
и товаром наряду с ее основной функцией –
нести знания" [1]*

Широко известно, какие изменения в правовом регулировании происходили в связи с развитием в обществе гуманистических идей, сопутствующих им ценностей, следствием этого стали зарождение конституционализма в конце XVIII – начале XIX веков, как формы выражения свободы каждого человека; дальнейшая эволюция права в XX веке. Представления человека с цивилизационными достижениями и катастрофами о его свободе существенно менялись. В XXI веке широко обсуждаются проблемы: как процессы автоматизации изменяют наши представления об общественных отношениях; «цифровизации» экономики; как все это ведет общество в цифровой мир, новую форму свободы человека [2], что, несомненно, связано с правовым регулированием и его механизмами.

Развитие механизмов конституционного обеспечения общественных отношений в современной России происходит одновременно с интенсивным прогрессом в информационной среде, улучшением информационных отношений, эволюцией и появлением новых информационных технологий, что вызывает потребность научного и практического осмысления политико-правовых проблем, возникающих на стыке целого ряда юридических и технических наук: конституционного, административного, гражданского права, информатики, кибернетики и иных. Основным фактором развития является информация, феномен, формирующий реальность современного общества. Необходимо отметить, что информационная технология — это системно-организованная последовательность операций, выполняемых над информацией с использованием средств и методов автоматизации. При этом под операциями понимаются элементарные действия над информацией, которые могут быть объединены в типовые технологические операции (действия) информационной технологии: сбор и регистрация информации; передача информации; ввод информации; обработка информации; вывод информации; хранение информации; накопление информации; поиск информации; анализ информации [3].

Отметим существо процесса, в котором «цифровое» средство автоматизации становится средством реализации права человека. Прежде всего, о принципе права. В методологическом смысле, в процессе научного осмысления правовых феноменов принципы права служат для исследования закономерных связей, предопределяющих развитие правовых событий и институтов. В практическом смысле, закрепленные в виде норм права, они составляют сущность правовой материи [4]. Воля человека «активирует» реализацию принципа права. С технической стороны, «цифровое» средство реализации права становится возможным благодаря совпадению системных алгоритмов как реализации права, так и данного средства. Завершение реализации права человеком предполагает ряд юридических фактов, системный характер которых актуализирует технические решения по их автоматизации.

Современные технические решения уже изменили представления человека об осуществлении всех категорий конституционных прав, и этот процесс еще не окончен, то есть, открыт и для новых предложений. Таким предложением с нашей стороны может выступить комплексный подход к принципу права, с практической точки зрения, именно конституционного права, поскольку эти принципы являются фундаментальными для иных отраслей права. Реализация данных принципов и есть алгоритм событий в жизни человека, что, по нашему мнению, с технической стороны не нашло достаточно широкого отражения в средствах автоматизации.

Из общедоступных источников известно, что появление первых автоматизированных правовых систем связано с развитием в 60-е годы XX в. технологий в целом, систем коммуникаций в частности, следствием чего выступило создание в 1967 г. усилиями университетов Бельгии, Бельгийского союза адвокатов и нотариусов, первой электронной картотеки, системы «Credoc». В последующем, подобные средства получили развития на территориях иных государств, в частности, американская система «LexisNexis», российские системы «Система», «КонсультантПлюс», «Гарант», «Кодекс», что вместе с тем лишь частично облегчило человеку доступ к законодательству и актам его применения. В настоящее время развиваются системы отдельных правовых процедур, появились термины: «электронная подпись», «электронная демократия», «электронное

правосудие», «электронное голосование», «электронные торги», многие иные. Все это можно назвать системами обработки данных, информационно-поисковыми системами, информационно-справочными системами, информационно-логическими системами, системами информационного обеспечения, экспертными системами. Одновременно с этим данные системы предназначены в большинстве своем для специалиста, подготовленного к использованию информации: о системе права, системе законодательства; правовых механизмах отдельных общественных отношений, только это позволяет в полной мере использовать их возможности. Полагаем, что эволюция данных систем предполагает обеспечение более широкого доступа человека к средствам права, а также их дальнейшую интеллектуализацию, разработку системы поддержки принятия решений.

Полагаем, что новизна таких систем заключается в возможности обеспечить: визуализацию алгоритма событий реализации всех конституционных принципов;

систематизацию нормативно-правовых актов, правоприменительных актов, комментариев, научных статей относительно системы конституционных прав и свобод, как системы наиболее понятной человеку;

систематизацию в нем всех средств автоматизации правовых процедур в механизме реализации права и обеспечение прямого к ним доступа;

организацию на основе указанного автоматизированной системы поддержки принятия решений, –

что в целом позволит существенно расширить доступ к средствам реализации права широкому кругу лиц.

Список использованной литературы и источников:

1. Бачило И.Л. Информационное право: учебник / 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2011. 522 с. С.15-16
2. Беляев С.Г. Перспектива благожелательной диктатуры // Независимая газета. 11.03.2019. URL: http://www.ng.ru/ideas/2019-03-11/5_7527_perspective.html (дата обращения: 30.05.2020)
3. Рагулин П.Г. Информационные технологии: электронный учебник. URL: http://window.edu.ru/catalog/pdf2txt/007/41007/18312?p_page=4 (дата обращения: 05.01.2019)
4. Мазаев В.Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности. М.: Ин-т права и публичной политики, 2004. С.123.

Н.В. Тюменева

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАТИВНОЙ КУЛЬТУРЫ¹³

Аннотация. В статье речь идет о формировании информационно-коммуникативной культуры современного общества. Сформулирована необходимость выделения этой разновидности культуры как формы общественного сознания. Обращено внимание на правовую сторону ее содержания. Предложено понятие информационно-коммуникативной культуры.

Ключевые слова: информационно-коммуникативная культура, правовая культура, правовое регулирование, Интернет.

¹³ Статья подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта РФФИ № 20-011-00211 А «Правовая основа становления, развития информационно-коммуникативной культуры населения и пути ее повышения в эпоху цифровизации»

THEORETICAL AND LEGAL ANALYSIS OF INFORMATION AND COMMUNICATION CULTURE

Abstract. The article deals with the formation of information and communication culture of modern society. The necessity of distinguishing this type of culture as a form of social consciousness is formulated. Attention is drawn to the legal aspect of its content. The concept of information and communication culture is proposed.

Keywords: information and communication culture, legal culture, legal regulation, Internet.

Возникновение и массовое распространение глобальных компьютерных коммуникаций превратило общество в глобальную систему значительно более высокого уровня организации и производства, чем когда-либо ранее в истории. Однако модернизация всех сфер жизни общества обеспечивается не только развитием телекоммуникационных сетей, информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, компьютерных сетей Интернет, но и повышением общего уровня информационно-коммуникативной культуры населения как важнейшего условия его эффективности.

Результаты многочисленных научных исследований свидетельствуют о том, что, несмотря на уверенное владение техническими навыками работы в сфере информационно-коммуникационных технологий, современное население России демонстрирует весьма скромный уровень критического отношения к той информации, которую они получают из СМИ – в первую очередь, сетевых. Данное обстоятельство, в свою очередь, накладывает существенный отпечаток: не обладая возможностью адекватно оценить потребляемую из Интернета информацию, граждане легко попадают под влияние самых различных субъектов (вплоть до радикальных), проникаются деструктивными идеями, что нередко приводит к дальнейшим незаконным действиям [1, с. 86]. Зачастую, замещая знание, информация превращается в фактор, формирующий новые по своим особенностям и специфике межличностные отношения, создает многочисленные риски, в том числе нестабильного функционирования государственно-правовых институтов, неустойчивости правопорядка, угроз национальной безопасности [2, с. 113].

Для полноценного и легального использования информационно-коммуникативных возможностей современного общества необходим соответствующий уровень развития информационно-коммуникативной культуры общества, о необходимости постоянного повышения которого было заявлено в Окинавской Хартии Глобального информационного общества от 22 июля 2000 г. [3].

Масштаб влияния информационно-коммуникативной культуры огромен: она способна перестроить образ жизни и характер коммуникаций, изменить ментальность человека, его мировоззренческую основу, поэтому развивать ее необходимо на основе и в рамках правового поля, в границах законности и под регулятивным воздействием права. Сама же формирующаяся информационно-коммуникативная культура характеризуется неустойчивостью, плюралистичностью, поликультурностью, маргинальностью. Эти характеристики создают «благодатную» почву для деформации правосознания и, как следствие,

увеличение роста деструктивных социальных явлений и процессов, отрицательно влияющих на законность, правопорядок, внутригосударственную безопасность.

Анализ современного состояния исследований в области интернет-культуры убеждает нас в том, что на сегодняшний день в нашей стране ощущается необходимость как в расширении спектра теоретических вопросов, исследуемых в контексте информационно-коммуникативного взаимодействия государственных органов и граждан, а также граждан между собой, так и в активизации усилий по распространению соответствующих правовых знаний среди населения. При этом мы считаем целесообразным сделать акцент на правовой составляющей информационно-коммуникативной культуры, отдельно сосредоточив внимание на молодежи и поколении третьего возраста.

Имеющиеся современные работы раскрывают лишь сущность информационно-коммуникационной культуры, однако работ, раскрывающих ее правовую основу, проблемы правового регулирования и предлагающих пути и стратегии ее повышения, практически нет, так как в основном проблематику информационно-коммуникативной культуры развивают культурологи, философы, социологи, исследователи в сфере компьютерных наук, педагогики. Ученые-юристы проблематикой интернет-культуры только начали заниматься, пока только в контексте культуры правовой и проблематики регулирования Интернета.

Вместе с тем, исследование правового аспекта этого многогранного понятия информационно-коммуникативной культуры способно вывести на новый теоретический уровень проблематику исследований культуры правовой. Вопрос соотношения информационно-коммуникативной и правовой культуры приведет и к выявлению качества современного информационного общества, специфики публично-правового управления им. Выработку наиболее эффективных методов и стратегий управления.

Кроме того, сегодня крайне важно насыщение информационно-коммуникативной культуры правовыми ценностями, пропаганда правомерного и законопослушного поведения в виртуальной реальности Интернета, что способствует внедрению легальных установок в массовое обыденное правосознание пользователей [4, с. 41-42]. В связи с этим возникает необходимость фундаментального осмысления возможностей права и пределов правового воздействия на пользователей сети, выработка стратегии правового воздействия на массовое интернет-сознание, разработка форм, методов, способов такого воздействия, а также формирование мировоззренческой основы для внедрения новых правовых конструкций и институтов в сфере интернет-коммуникаций.

В этой связи необходимо изучать информационно-коммуникативную культуру с позиций междисциплинарного подхода, что создаст особый культурно-исторический контекст существования современного человека и общества.

Вообще, нужно отметить, что первоначально форма общественного сознания пользователей сети именовалась как интернет-культура (англ. Internet culture). Сегодня очевидно, что интернет-культура – сложное, богатое по содержанию понятие, находящееся в процессе методологической разработки, в различных областях научного знания принимая свои специфические формы. Поэтому существует множество вариантов ее конкретизации, что, естественно, сопровождается многообразием наименований: цифровая культура, электронная, сетевая, информационно-коммуникативная.

Наиболее распространенным среди них является название «цифровая» культура - по названию технологий, пришедших на смену аналоговым и

стремительно изменяющих формы коммуникаций, ценности, природу человека, общественные отношения и мир вокруг [5, с. 195-196]. Это наименование отражает процесс интеграции социогуманитарных и технических наук. Однако далеко не все ученые согласны с ним, отмечая, что культуры цифры как таковой, культуры технологий самих по себе, без привязки к субъекту быть не может.

Иными словами, культура возникает там и тогда, где и когда есть человек, общество, ценности, достижения которых обуславливают ее существование. По этой же причине эти ученые отрицают существование цифрового права, как бессубъектного. В целом соглашаясь с приведенной критической аргументацией, мы придерживаемся точки зрения, что формирующаяся сегодня культура обращения с информацией должна именоваться информационно-коммуникативной.

Полагаем, что наиболее широкое содержание имеет именно термин информационно-коммуникативная культура, под которой будем понимать культуру подачи информации и культуру общения пользователей в Интернете [6, с. 239]. Культура информационного общества связана не только с манипуляциями с информацией (распространением, обменом, накоплением и пр.), и разнообразными формами коммуникаций по поводу использования информации. В этой связи информация, технологические возможности ее передачи, распространения, транслирования и пр. важны лишь в контексте субъекта. Соответственно, соединение двух концептов «культура» и «информация» проясняется непосредственно в процессе коммуникации.

Наименование «информационно-коммуникативная» акцентирует внимание на объектно (информация)-предметной (коммуникации между субъектами) области культуры, которая является продуктом информационного общества.

Информационное общество, часто называют сетевым и, как следствие, существует еще одно наименование Интернет-культуры – сетевая культура. Полагаем, что это наименование значительно уже рассматриваемого, поскольку охватывает лишь информацию, распространяемую через сеть Интернет, посредством коммуникаций между пользователями сети. Соответственно, в понятие «сетевая культура» не могут быть включены коммуникации между субъектами по поводу информации передаваемой посредством традиционных (аналоговых) технологий.

Информационно-коммуникативная культура складывается под воздействием множества факторов, и пока наименьший удельный вес среди них имеет государство и право. Объясняется это тем, что интернет-пространство географически не привязано ни к какой государственной территории, а это автоматически затрудняет установление конкретной юрисдикции государства.

Государственно-правовая система в этом процессе должна занимать ведущее место как с управленческо-организационной, так и с содержательно-мировоззренческой точки зрения. Это абсолютно оправдано, так как современная цивилизация подчинена компьютерной культуре, в том числе и в сфере политических решений правительств развитых демократических государств. Это во-первых.

Во-вторых, несмотря на кажущуюся безграничность и однородность виртуального пространства, на него влияют социокультурные, исторические, национальные и прочие факторы, поэтому осваивать его нужно с учетом национальных особенностей. Это позволит сохранить диалог культур, а не продуцировать состояние, при котором культура оказывается погруженной в

единый информационный мешок и теряет свой смысл. В противном случае в условиях глобального коммуникационного пространства на основе новейших коммуникационных технологий есть риск формирования прообраза тоталитарного общества в международном масштабе [7, с. 146].

Наконец, повышать уровень информационно-коммуникативной культуры информационного общества особенно важно, поскольку в российской модернизации, реализующейся без четких идеологических ориентиров, информационно-коммуникативная культура должна функционально замещать ослабевающие и деформирующиеся идеологические мотивации пользователей [8, с. 7] и приводить к цифровой социализации, что необходимо для сохранения государственно-организованной структуры.

Но само по себе наличие разнообразных социальных норм, регулирующих коммуникации между пользователями сети, автоматически не приводит к повышению уровня информационно-коммуникативной культуры. Эти нормы должны отражать общепризнанные ценности общества, тогда они будут понятны и исполняемы пользователями добровольно. Полагаем, что формирование информационно-коммуникативной культуры должно идти путем перенесения выработанной в обществе шкалы правовых, моральных и этических ценностей в интернет-пространство.

В этой связи необходимо дополнить Стратегию развития информационного общества 2017-2030 г. мерами повышения информационно-коммуникативной культуры общества путем массового правового просвещения, повышением уровня правовой грамотности пользователей.

Список использованной литературы и источников:

1. Тогузаева Е.Н., Куликова С.А. Запрет пропаганды социального превосходства, ненависти и вражды: сложности правового регулирования // Законодательство. 2014. № 6. С. 85-94.
2. Дураев Т.А., Давлетова Ш.Б. Интересы национальной безопасности как цель ограничения прав человека в решениях Конституционного Суда РФ // Трансформация права и правоохранительной деятельности в России, странах СНГ и Европейского Союза: проблемы законодательства и социальной эффективности. Материалы VI Международной научно-практической конференции преподавателей, практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов (СГУ им. Н.Г. Чернышевского). Саратов: Саратовский источник, 2019. С. 112-115.
3. Окинавская хартия глобального информационного общества от 22.07.2000 г. // <http://docs.cntd.ru/document/901770887> (дата обращения: 23.06.2020 г.).
4. Комкова Г.Н., Тюменева Н.В. Конституционные ценности как правовые ориентиры совершенствования информационно-коммуникативной культуры // Право: история и современность. 2020. № 2 (11). С. 39-48.
5. Елькина Е.Е. Цифровая культура: понятие, модели, практики // <https://openbooks.itmo.ru/ru/file/8471/8471.pdf> (дата обращения: 20.06.2020 г.).
6. Топузян А.О., Асатрян С.М. Сетевой этикет и влияние Интернета на детей // Цифровое общество как культурно-исторический контекст развития человека: сборник научных статей и материалов международной конференции «Цифровое общество как культурноисторический контекст развития человека, 14–17 февраля 2018, Коломна / под общ. ред. Р.В. Ершовой. – Коломна: Государственный социально-гуманитарный университет, 2018. С. 239-444.
7. Анненкова И.В., Залоило М.В. Новая культура коммуникаций в условиях цифровой и социокультурной глобализации: право, медиа и национальная идентичность // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 3. С. 140-155.
8. Баталов Э.Я. Политическая культура России сквозь призму civic culture // Pro et Contra. 2002. Т. 7. № 3. С. 7-22.

НЕКОТОРЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Аннотация. Федерализм рассматривается как теория и практика развития отношений федеративной (сложносоставной) государственности. Отмечено, что определенные начала федерализма были присущи советскому государству. Решающий вклад в развитие федеративных отношений внесла Конституция РФ 1993г. Показаны многообразие типов субъектов Российской Федерации и необходимость совершенствования ее структуры.

Ключевые слова: федерализм, взаимодействие частей федерации, Конституция РФ, публичная власть.

О.А. Uglanova

SOME TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF RUSSIAN FEDERALISM

Abstract. Federalism is viewed as the theory and practice of developing relations of federal (complex) statehood. It is noted that certain principles of federalism were inherent in the Soviet state. The 1993 Constitution of the Russian Federation made a decisive contribution to the development of federal relations. The variety of types of subjects of the Russian Federation and the need to improve its structure are shown.

Keywords: federalism, interaction of parts of the federation, the Constitution of the Russian Federation, public authority.

Под федерализмом (от лат. *foedus* – союз) [1.С.692] традиционно понимают теорию и практику развития отношений и связей внутри федеративной (сложносоставной) государственности. Главным в федеративном устройстве является то, что в нем осуществляется определенная децентрализация управления и соответствующих полномочий. Это позволяет сохранить целостность, единство государства, противодействовать сепаратизму.

Суть федеративного государства — рациональное распределение прав и ответственности между центром (союзом) и его субъектами. При этом действует базовый принцип государственного строительства – равноправие субъектов при взаимоотношениях с центральными органами и друг с другом.

Идеология равенства становится всеобщим и императивным предметом взаимного контроля для всех членов федерации, что превращает их гарантов государственного единства. Сложносоставное государство предлагает более устойчивый и гибкий механизм согласования интересов центра и регионов.

За рубежом накоплен значительный опыт государственного федеративного строительства, но переносить его на отечественный фундамент следует учетом особенностей российской и советской государственности. Отметим, что в советский период не отрицался федерализм, однако его понимание было специфическим.

Начиная с осуществления политики перестройки гласности в Российской Федерации, активизировался процесс развития самостоятельности субъектов (регионов). Большинство автономных республик отказались от статуса автономий и приняли декларации о суверенитете. Автономные области (кроме Еврейской) провозгласили себя республиками, лидеры некоторых автономных округов, манипулируя ценностями культуры, языка, территории, необходимости создания

собственных институтов, заявили о своем выходе из состава краев и областей и преобразовании их в республики.

Тенденция суверенизации в 90-годы XX века охватила и другие составные части России. Начался так называемый период «парада суверенитетов» [2.С.94]. Из жестко централизованного государства Россия грозила превратиться в аморфное конфедеративное образование. Эта ситуация создала реальную угрозу целостности и единству постсоветской российской государственности.

31 марта 1992 г. был подписан Федеративный договор, посвященный разграничению компетенции между Федерацией и ее субъектами. 10 апреля 1992 г. Федеративный договор включен в российскую Конституцию 1978 года как ее составная часть. В этом договорном источнике содержалось упоминание о том, что республика, входящая в состав России, является суверенным государством [3.], что однако не соответствовало политико-правовым реалиям того времени.

С принятием Федеративного договора наряду с прежним национальным принципом государственного строительства Российской Федерации появился еще один — административно-территориальный.

Главной целью Федеративного договора являлась рационализация государственной власти путем ее децентрализации в целях создания условий демократического развития отечественной государственности.

Договор основывался на принципиальных положениях: признании в качестве субъектов постсоветской российской государственности не только национально-государственных и национально-территориальных образований, но и административно-территориальных единиц высшего звена (краев и областей); равенстве конституционно-правового статуса субъектов — национальных и территориальных; закреплении общефедерального масштаба прав человека и признании равенства прав и свобод независимо от этнической, конфессиональной или иной принадлежности граждан на всей государственной российской территории; единстве экономического, политического и конституционно-правового пространства России; сочетании единства и целостности федеративного государства с широкой самостоятельностью составляющих его субъектов.

Сохранив государственное единство народов России, конституционный акт положил и начало действительно назревшему обновлению федеративных отношений, что стало важным этапом на пути законодательного нового состояния федерализма [4.С.692]. Они закрепили: равноправие субъектов; обладание всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Федерации; возможность осуществления собственного правового регулирования вне пределов ведения России и совместного ведения Федерации и субъектов; гарантии установленных прав республик, краев, областей и других субъектов. Однако реального наполнения государственного суверенитета у субъектов, включая республики, не произошло, прежде всего по социально-экономическим и политическим причинам.

Несмотря на то, что в ст. 5 федеральной Конституции 1993г. республики имеют дополнительную характеристику — государство, однако это не является свидетельством их суверенитета. Такой подход неоднократно подтверждал и федеральный Конституционный Суд, и реальная политико-правовая практика, что полностью соответствует передовому зарубежному опыту. Суверенитет как качественный признак государственного состояния присущ также самостоятельному государству, субъекту права.

Состав России фиксируется в Конституции РФ в гл. 3 «Федеративное устройство» (ст. 65). Из существующих федеративных государств Россия – самая сложно-структурированная федерация в мире. Частично это объясняется большой численностью населения, многонациональностью, огромной и не полностью освоенной территорией, историческим фактором и преемственностью форм государственного строительства.

В 2014 г. состав Российской Федерации расширился. В соответствии с волеизъявлением народов Крыма на общекрымском референдуме, состоявшемся 16 марта 2014 года, Президентом России 17 марта 2014 г. был издан Указ «О признании Республики Крым» в качестве суверенного и независимого государства, в котором город Севастополь был наделен особым статусом [5.].

18 марта 2014г. в Москве был подписан Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики и образования в составе Российской Федерации новых субъектов [6.].

С даты подписания вышеупомянутого Договора Республика Крым считается принятой в Российскую Федерацию, что закреплено в ст. 1 данного акта. Впоследствии был издан Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» [7.]

Самостоятельная проблема – изменение правового положения существующих российских субъектов. В Конституции РФ и российском правоведении под подобной трансформацией статуса подразумеваются изменения в правовом положении региона (субъекта). Данная позиция подтверждается содержанием базиса (ч.1 ст. 137), в соответствии с которой изменения в основной норме (ст. 65), закрепляющей структуру Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона, а не какого-либо другого акта, изданного в этих целях.

Преобразование весьма громоздкой по количеству составных частей Федерации в более компактную структуру рассматривается в качестве важной перспективной задачи укрепления российской государственности, сохранения территориальной целостности и единства.

В современной России уменьшение субъектов связывают с объединением автономных округов и областей, краев, в состав которых они входят; экономически слабых субъектов с сильными; сельскохозяйственных регионов с промышленными; небольших по территории субъектов, взаимодействующих друг с другом на тесной интеграционной основе. О новом субъекте может идти речь лишь в том случае, когда появляется действительно иной член Федерации по наименованию и статусу, а его образование прошло легитимно в установленном конституционном и законодательном порядке при поддержке граждан. Политическая практика показала, что целый ряд «фантомных» автономных округов отличающихся слабой экономической и социальной базой, значительно выигрывают в своем развитии в случае полного объединения с краями, областями, в состав которых они входят. Это процесс был впервые инициирован в 2004 г. применительно к Пермскому краю – объединение соответствующей области и Коми-Пермяцкого автономного округа, а затем в середине и конце первого десятилетия XXI в. появляются другие укрупненные регионы. Это- Красноярский край, Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО и Эвенкийский АО;

Камчатский край (Камчатская область и Корякский АО); Иркутская область (Иркутская область и Усть-Ордынский Бурятский АО); Забайкальский край (Читинская область и Агинский Бурятский АО).

13 мая 2020 г. был подписан меморандум, касающийся подготовки объединения Архангельской области и Ненецкого автономного округа. Следующим шагом должно было стать проведение референдума по вопросу объединения регионов. Но 27 мая влиятельный политик секретарь генсовета «Единой России» Андрей Турчак заявил, что вопрос о референдуме из-за недостаточной проработки пока закрыт. Жители этих северных регионов временем выступают против подобного слияния.

Действующая Конституция РФ не позволяет осуществить полномасштабное реформирование административно-территориального деления России путем форсированного объединения субъектов. Препятствием в первую очередь выступают положения ст.5, 65, 55 российского Основного закона. Достаточно непростую процедуру объединительного процесса предусматривает Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» [8.]

Исходя из существующих политико-правовых и социально-экономических реалий, весьма вероятным является сохранение сложной и разноплановой структуры российской государственности в неизменном виде в обозримом будущем.

Список использованной литературы и источников:

1. Большой словарь иностранных слов : Более 24 000 слов / [Сост. А. Ю. Москвин]. - М. : Центрполиграф, 2003 (ОАО Можайский полигр. комб.). 815 с.
2. Афанасьев М. Проблемы российского федерализма и федеративная политика второго президента. Промежуточные итоги // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. № 1. С. 90-95.
3. Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 20. Ст. 1084.
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. 1993. 25 декабря № 237; СЗ РФ. 2020. № 27. Ст. 4196.
5. Российская газета. 2014. 19 марта
6. См.: об этом: Кабышев В.Т., Заметина Т.В. Воссоединение Республики Крым и города Севастополя с Россией — восстановление исторической справедливости // Конституционное развитие России. 2014. Вып. 14. С. 6-35.
7. СЗ РФ. 2014. № 17. Ст. 1570.
8. СЗ РФ. 2001. № 52, ч. 1, Ст. 4916; 2005. № 45, Ст. 4581.

Р.А. Умаров

СТРАХОВАНИЕ УРОЖАЯ С ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКОЙ В СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОМ КООПЕРАТИВЕ: РАСЧЕТЫ, ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ

Аннотация. В работе на примере конкретного хозяйства проиллюстрированы методы расчета отдельных показателей, необходимых в процессе заключения и реализации договора страхования с господдержкой. Даны комментарии по поводу имеющихся организационных и иных проблем,

испытываемых сельскохозяйственным товаропроизводителем при осуществлении страхования растениеводческих культур и его государственной поддержки. Сформулированы отдельные предложения по оптимизации отношений страхователя, страховщика и уполномоченного органа.

Ключевые слова: избегания финансовых потерь, субсидирование страховой премии, средства бюджетов, уровень софинансирования.

R.A. Umyarov

HARVEST INSURANCE WITH STATE SUPPORT IN AGRICULTURAL COOPERATIVE: CALCULATIONS, LEGAL AND ORGANIZATIONAL ASPECTS

Abstract. The work illustrates the example of a particular farm, the methods for calculating individual indicators necessary in the process of concluding and implementing an insurance contract with state support. Comments are given on the existing organizational and other problems experienced by the agricultural producer in the implementation of crop insurance and its state support. Separate proposals have been formulated to optimize the relationship between the insured, the insurer and the authorized body.

Keywords: avoidance of financial losses, subsidizing of insurance premiums, budget funds, level of co-financing.

Страхование в наступившей цифровой экономике есть фактор инновационной и инвестиционной активности сельхозпроизводителя [1, с.45]. Как социальное явление страхование требует деликатного правового регулирования деятельности страхователей – граждан и юридических лиц, как правило, не являющихся обладателями юридических традиций, знаний и ресурсов, о чем свидетельствуют результаты исследований Комковой Г.Н.[2, с.26].

К сожалению, сектор агрострахования приобрел устойчивую тенденцию к сокращению, причину чего мы видим в неправильно определенном методологическом месте страхования в обществе [3, с.12].

Агрострахование входит в перечень услуг по соглашению ГАТС в секторе «прямое страхование» [5, с.136].

Авторское определение: агрострахование с государственной поддержкой — регулируемые в правовом порядке отношения по взаимному удовлетворению экономических интересов, заключающихся в обеспечении безутратности получаемых страхователем благ от принадлежащих ему биологических активов и продукции и приемлемой нормы прибыли страховщику посредством производства, обмена, распределения и потребления услуги страховая защита.

В агростраховании с господдержкой участвуют три группы субъектов:

1) страхователи – сельскохозяйственные товаропроизводители. Другие категории лиц в этой сфере страхования (например, производители сельскохозяйственной техники или ремонтные предприятия агропрома) не являются страхователями [6, с.50];

2) органы власти: Минсельхоз России и органы управления аграрной отраслью субъектов РФ, Банк России (мегарегулятор страховой деятельности) и учрежденные ими вспомогательные организации;

3) страховые организации, осуществляющие сельскохозяйственное страхование и являющиеся членом объединения страховщиков;

Целью настоящей статьи и является рассмотрение характера взаимодействия между указанными лицами и организациями в ходе подготовки и реализации договора страхования на уровне «предприятие-страховщик».

Рассмотрим последовательность технических этапов страхования на примере СПК-Колхоз «Ирендык».

1. Выбор объекта страхования. Объектом в страховании урожая является не биологический объект – растение пшеницы, а произведенный этой сельскохозяйственной культурой продукт – зерно. Т.е. страхуется вещь, которая в момент заключения договора страхования еще не имеется в наличии.

2. Выбор риска. Допустим, СПК-Колхоз «Ирендык» решил застраховать урожай от гибели в результате засухи. Величина и вероятность риска зависят от региональных особенностей и субъектной структуры местного рынка [7, с.10]. Эволюция организации страхования сельскохозяйственных рисков в России хорошо описана Дадьковым В.Н. [8, с.25-35].

3. Выбор страховой компании. Можно порекомендовать два способа выбора:

1) путем анализа финансовой отчетности страховых компаний (по законодательству все страховые организации обязаны размещать свои балансы и отчеты о финансовых результатах в сети Интернет);

2) по рейтингу финансовой надежности компаний. В нашем случае страховщиков выбрана компания «Росгосстрах», которая, по выражению руководителя хозяйства «занимается сельскохозяйственным страхованием с момента своего образования в 1921 году. Ни одна российская страховая компания не имеет такого огромного опыта работы в этой сфере страхового рынка».

4. Заключение договора страхования. Если выбор страховщика выбран грамотно, то заключение договора является вопросом техническим, но чтобы избежать ошибок или недобросовестного отношения страховщика, необходимо воспользоваться услугой страхового брокера.

5. Определение страховой стоимости. Методика определения страховой стоимости урожая сельскохозяйственных культур ежегодно утверждается Приказом Минсельхоза России и рассчитывается по следующей формуле:

$$\text{Сст} = \text{ВУ} \times \text{Ц},$$

где Сст – страховая стоимость урожая конкретной сельскохозяйственной культуры;

Ц- средняя цена производителей;

ВУ – планируемый валовой урожай сельскохозяйственной культуры.

$$\text{Сст} = 24\,000 \text{ ц} * 700 \text{ руб./ц.} = 16\,800\,000 \text{ руб.}$$

6. Определение величины страховой суммы (СС). Страховая сумма не может превышать страховую стоимость. Установим СС в размере 80 % от страховой стоимости.

$$\text{СС} = 16\,800\,000 * 0,8 = 13\,440\,000 \text{ руб.}$$

6.1. Выбор франшизы. Франшиза в страховании есть оговоренная страховщиком и страхователем часть экономических выгод от страхования, которые не подлежат получению страхователем и влекут преимущественные экономические выгоды страховщику [9, с.29].

В нашем договоре страхования выбрана безусловная франшиза (ФБ) 5%.

$$\text{ФБ} = \text{СС} \times 5\% = 13\,440\,000 \times 0,05 = 672\,000 \text{ руб.}$$

7. Выбор величины тарифа. В Правилах страхования урожая сельхозкультур выбираем величину соответствующего тарифа. При безусловной франшизе 5 % страховой тариф составит 13,80%.

8. Расчет страховой премии. Данный этап процесса страхования является наиболее противоречивым в системе агрострахования с господдержкой и вызывает массу нареканий со стороны аграриев. Дело в том, что тариф рассчитывает каждая страховая компания по своим методикам и, главное, стремясь к безубыточности и высокой прибыльности, а также учитывая вероятность и тяжесть возможного страхового события, закладывает максимально возможные параметры расчетов – в результате аграрию предъявляется тариф, по своей величине соизмеримый со страховой суммой. Для нашего хозяйства страховая премия (СП) будет составлять:

$$СП = Сс \times СТ,$$

где СТ-Страховой тариф, %.

$$СП = 13\,440\,000 \times 13,80 / 100\% = 1\,854\,720 \text{ руб.}$$

Закон об агростраховании декларирует, что 50% премии оплачивается (субсидируется) из госбюджета. Следует иметь в виду, что государство рассчитывает эти 50% исходя из ставки субсидирования, которая ежегодно определяется для каждого региона в Плане сельскохозяйственного страхования (т.н. предельные размеры ставок для расчета размера субсидий). Для Республики Башкортостан для зерновых культур и при минимальной франшизе предельный размер ставки достигает 6–7 %.

Итак, размер страхового тарифа рассчитывает страховая компания, а предельные размеры ставок субсидий – Минсельхоз РФ. Налицо «ножницы цен» – в рассматриваемом нами случае соответственно 13,80 и около 7%. В итоге оказывается, что господдержка составляет не 50%, а значительно, иногдакратно, ниже декларируемой. Это обстоятельство вызывает понятное отторжение крестьянства от, казалось бы, выгодной господдержки.

Несмотря на принимаемые НСА меры по снижению страховых тарифов проблема сохраняется. Ее решение нам видится в перестройке системы агрострахования с передачей функций страховщика организациям взаимного страхования.

9. Наступление страхового случая. На этом пункте необходимо остановиться более подробно. Многие страхователи на этом этапе сталкиваются с нежеланием страховщиков признать факт наступления страхового случая. Так, один из руководителей компании «Русмолко» заявляет: «Главной причиной, сдерживающей развитие агрострахования, на мой взгляд, является недоверие аграриев к страховым компаниям. Ведь вся деятельность последних направлена на то, чтобы под разными предлогами не признать факта наступления страхового случая»[10].

В период действия договора в СПК-Колхоз «Ирендык» произошел страховой случай, а именно гибель урожая в результате засухи. Диспашер при участии независимых экспертов и агронома предприятия составил акт об их гибели.

10. Расчет величины убытка. При полной гибели урожая сельхозкультуры на всей площади убыток (У) рассчитывается по формуле:

$$\begin{aligned} \text{Убыток} &= Сс, \\ У &= 13\,440\,000 \text{ руб.} \end{aligned}$$

11. Расчет величины страховой выплаты (СВ).

$$СВ = У - ФБ$$

$$CB = 13\,440\,000 - 672\,000 = 12\,768\,000 \text{ руб.}$$

12. Урегулирование убытка (претензий). Завершающий этап страховых отношений по данному объекту, риску (рискам), виду страхования. В Союз страхователей на сегодня входят крупнейшие страховые группы, такие, как «Согласие», «Росгосстрах», «Альфа-Страхование», «ВСК», имеющие разветвленную сеть собственных филиалов практически в каждом из регионов и по всей стране. В Союзе удержались еще несколько страховых организаций чуть меньшего уровня (АО СК «РСХБ-Страхование», ПАО «САК «Энергогарант», АО «Страховая группа АВАНГАРД-ГАРАНТ» и др.).

Урегулирование претензий это, как правило, борьба между страхователем и страховщиком за размер страховой выплаты и здесь действуют не столько экономические законы, а столько институциональные – кто может позволить себе конкурентоспособные размеры транзакционных издержек, тот и одерживает победу (юридически безупречную). Поэтому среднестатистическому страхователю приходится мириться с той выплатой, которую назвал страховщик. Чтобы удовлетворить свои обоснованные претензии страхователю необходимо хорошо изучить правовые, административные и институциональные аспекты организации системы агрострахования с господдержкой.

Список использованной литературы и источников:

1. *Ефимов О.Н.* Страхование как фактор инновационной и инвестиционной активности сельхозпроизводителя. В сборнике: Научное обеспечение инновационного развития АПК материалы Всероссийской научно-практической конференции в рамках XX Юбилейной специализированной выставки "АгроКомплекс-2010". 2010. С. 42-45.
2. *Комкова Г.Н.* Конституционный принцип равенства прав и свобод человека и гражданина в России (понятие, содержание, механизм защиты): диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Саратов, 2002. 384 с.
3. *Ефимов О.Н.* Страховое дело. Учебно- методическое пособие / Уфа, 2014.
4. *Аверьянова Н.Н.* Правовые аспекты государственного управления землями сельскохозяйственного назначения // Государственное управление. Электронный вестник. 2013. № 38. С.121-129.
5. *Ефимов О.Н.* Международная торговля страховыми услугами: специфические обязательства Российской Федерации по соглашению ГАТС // Экономика и предпринимательство. 2015. № 10-1 (63). С. 132-140.
6. *Бадртдинова И.И.* Агрострахование с государственной поддержкой в Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы развития // Продовольственная политика и безопасность. — 2016. — Т. 3. — № 1. — С. 41–60.
7. *Ефимов О.Н.* Структура местного страхового рынка. Учебное пособие. – Уфа, 2014.
8. *Дядьков В.Н.* Эволюция организации страхования сельскохозяйственных рисков в России/ В. Дядьков // Страховое дело.- 2014.-№4.-С.25-35.
9. *Ефимов О.Н.* Экономическая сущность и особенности проявления франшизы в страховом бизнесе // Страховое дело. 2015. № 8 (269).– С. 26-30.
10. Чем плоха существующая система агрострахования с господдержкой // Сайт Агроинвестор. [Сайт]. URL: <https://www.agroinvestor.ru/markets/article/23095/> (дата обращения: 28.05.2020).

ОСНОВАНИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И ДОСРОЧНОГО ПРЕКРАЩЕНИЯ МАНДАТА МЕСТНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ В БЕЛАРУСИ: ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Аннотация. В статье автором проанализированы основания возникновения и досрочного прекращения мандата депутата местного Совета депутатов. Сделан вывод о необходимости дальнейшего научного осмысления данного института. Определены основные направления совершенствования национального законодательства Беларуси в исследуемой сфере.

Ключевые слова: Депутат местного Совета депутатов, основания возникновения мандата, основания досрочного прекращения мандата.

O.V. Chmyga

THE BASES OF OCCURRENCE AND THE PRESCHEDULE TERMINATION OF THE MANDATE OF THE LOCAL REPRESENTATIVE IN BELARUS: LEGAL FASTENING AND PROSPECTS OF PROGRESS

Abstract. In article the author analyses the bases of occurrence and the preschedule termination of the mandate of the local deputy. It is drawn a conclusion on an indispensability of the further scientific analysis of the given institute. The basic directions of perfection of the national legislation of Belarus in investigated area are certain.

Keywords: The local deputy, the bases of occurrence of the mandate, the basis of the preschedule termination of the mandate.

Значимым элементом статуса депутата местного Совета депутатов является его мандат. Несмотря на то, что в ныне действующем законодательстве Беларуси вид мандата депутата местного Совета не назван, полагаем, следует говорить об императивном мандате указанного лица: статьи 6 и 18, 21 Закона Республики Беларусь «О статусе депутата местного Совета депутатов» [1] прямо указывают на неотъемлемые составляющие данного вида мандата: отзыв депутата местного Совета и его отчет перед избирателями соответственно. Право на императивный мандат у названного лица возникает на основании волеизъявления избирателей, проживающих на территории, входящей в его избирательный округ, путем свободных, равных, прямых выборов при тайном голосовании.

Конституционный срок полномочий местного депутата составляет четыре года. Указанный временной промежуток начинается со дня признания местным Советом полномочий местного депутата и заканчивается в день открытия первой сессии Совета нового созыва (за исключением случаев досрочного прекращения прав и обязанностей депутатов местного Совета). В этой связи следует отметить, что срок полномочий белорусских местных депутатов вписывается во временные рамки общеевропейской традиции местного представительства и является оптимальным для белорусского государства.

Вместе с тем, в Республике Беларусь депутат местного Совета может лишиться своих полномочий и ранее названного срока. Отечественный законодатель определяет следующие, исключительные, на наш взгляд, основания досрочного прекращения его полномочий: досрочное прекращение полномочий

(роспуск) Совета; признание выборов либо полномочий депутата Совета недействительными: избрание или назначение депутата Совета на должность, занятие которой согласно актам законодательства Республики Беларусь несовместимо с осуществлением полномочий депутата Совета; несогласие депутата Совета в течение трех месяцев после избрания его депутатом Совета освободить должность, занятие которой согласно актам законодательства Республики Беларусь несовместимо с осуществлением полномочий депутата Совета; письменное заявление депутата Совета о сложении полномочий по состоянию здоровья либо ввиду иных обстоятельств, препятствующих их осуществлению; прекращение белорусского гражданства; вступивший в законную силу обвинительный приговор суда в отношении лица, являющегося депутатом Совета; отзыв депутата Совета; признание депутата Совета по решению суда недееспособным; изменение административно-территориального устройства – в случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь.

Кроме того, в случае несоблюдения ограничений, установленных частями четвертой и пятой статьи 5 вышеназванного Закона [1], полномочия депутата Совета по решению соответствующего Совета могут быть также досрочно прекращены. Речь в данном случае идет об обязанностях местного депутата соблюдать запрет на получение от иностранных государств документов, предоставляющих права на льготы и преимущества в связи с политическими, религиозными взглядами или национальной принадлежностью, а равно пользоваться такими льготами и преимуществами, если иное не вытекает из международных договоров Республики Беларусь.

В случае если, депутат Совета, имеет названные документы, он обязан передать их на время осуществления своих полномочий в соответствующий местный исполнительный и распорядительный орган.

Отметим, что полномочия председателя – главы местного Совета досрочно прекращаются и по иным основаниям, предусмотренным национальным законодательством о государственной службе для прекращения государственной службы.

Полагаем, существующий перечень оснований досрочного прекращения полномочий депутата местного Совета целесообразно дополнить следующим рядом подобных оснований: признание депутата Совета по решению суда безвестно отсутствующим либо объявление его по решению суда умершим; признание депутата Совета по решению суда ограниченно дееспособным; выезд депутата Совета на постоянное место жительства за пределы территории, входящей в избирательный округ; самороспуск местного Совета. Кроме того, во избежание нарушения стабильной работы местного Совета представляется целесообразным досрочное прекращение полномочий депутата Совета в связи со вступлением в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда лишь в том случае, если указанному лицу назначено наказание в виде исправительных работ, ареста, ограничения либо лишения свободы, пожизненного заключения и смертной казни, а также лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью (эти меры направлены на поддержание стабильного и эффективного ритма работы местного Совета и его выборных лиц).

Список использованной литературы и источников:

1. О статусе депутата местного Совета депутатов : Закон Респ. Беларусь, 27 марта 1992 г., № 1547-XII : в ред. Закона Респ. Беларусь от 31.12.2014 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

М.С. Чунина

**КОНСТИТУЦИОННОЕ СУДЕБНОЕ НОРМОТВОРЧЕСТВО:
СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

Аннотация. В статье определяется место Конституционного Суда Российской Федерации в нормотворческом процессе. Анализируются характерные особенности нормотворческой деятельности высшего органа конституционного правосудия и конституционного контроля. Делается вывод о необходимости законодательного закрепления за Конституционным Судом Российской Федерации нормотворческой функции.

Ключевые слова: Конституционный Суд, конституционное правосудие, нормотворческая деятельность, судебное нормотворчество, судебная защита, конституционный контроль, законодательная инициатива.

M.S. Chunina

**CONSTITUTIONAL JUDICIAL RULE-MAKING: CURRENT STATE AND
DEVELOPMENT PROSPECTS**

Abstract. The article defines the place of the Constitutional Court of the Russian Federation in the rule-making process. The characteristic features of the rule-making activity of the supreme body of constitutional justice and constitutional control are analyzed. The conclusion is made about the need for legislative consolidation of the rule-making function for the Constitutional Court of the Russian Federation.

Keywords: Constitutional Court, constitutional justice, rule-making activity, judicial rule-making, judicial protection, constitutional control, legislative initiative.

Проблема признания за судебными органами функции нормотворчества являлась и является одной из наиболее актуальных и сложных для отечественной юридической науки.

На наш взгляд, нормотворческую функцию осуществляют не все без исключения судебные органы, а лишь высшие судебные инстанции – Конституционный Суд и Верховный Суд Российской Федерации, в силу их особого статуса [1, с. 41].

Конституционный Суд Российской Федерации - это уникальный орган, сочетающий в себе функцию отправления правосудия и судебного контроля и обеспечивающий верховенство и прямое действие Конституции Российской Федерации – Основного закона на всей территории страны.

Согласимся с мнением П.А. Гука, который заключает, что нормотворчество Конституционного Суда выражается в его судебных актах (постановлениях, определениях, решениях и заключениях), содержащих правовые позиции нормативного характера, толкование принципов и норм права, норм Конституции Российской Федерации [2, с. 36].

В.Д. Зорькин, Председатель Конституционного Суда, отмечает, что правовые позиции Суда, наряду с их прецедентным характером, имеют и преюдициальную силу для всех судебных органов. «Это нормативные акты особого рода, - подчеркивает автор, - имеющие определенные прецедентные и преюдициальные свойства. Правовые позиции Конституционного Суда, содержащиеся в решениях, фактически отражают его особого рода правотворчество» [3, с. 5].

К основным полномочиям Конституционного Суда, обладающим признаками нормотворчества, следует отнести разрешение дел о соответствии нормативных правовых актов различного уровня Основному закону, проверку конституционности законов, подлежащих применению при рассмотрении судебных дел, а также исключительное полномочие по официальному толкованию Основного закона [4, ст. 3]. В результате реализации данных полномочий Конституционным Судом издаются акты судебного нормотворчества, которые направлены на устранение коллизий и восполнение пробелов в праве [1, с. 42].

А.Н. Алексеев, исследуя проблему нормотворчества судебных органов, подчеркивает, что акты Конституционного Суда выносятся от имени государства, действуют на всей территории страны и носят общеобязательный характер. Тем самым они могут быть отменены только путем принятия новой Конституции или внесения изменений и дополнений в действующую [5, с. 10]. Вместе с тем, следует отметить, что в случае признания нормативных правовых актов или отдельных их положений не соответствующими Конституции, они подлежат немедленной отмене и лишаются юридической силы актами Конституционного Суда. До тех пор, пока законодательным органом не будет принята соответствующая норма закона, акт нормотворчества Конституционного Суда будет восполнять возникший продел в законодательстве.

Нормообразующая природа деятельности Конституционного Суда прослеживается так же в реализации им права законодательной инициативы, закрепленным в ст. 104 Конституции [6, ст. 104]. Между тем, высший орган конституционного правосудия данным правом пользуется достаточно редко. По нашему мнению, объясняется это «политическими соображениями» и нежеланием Суда вступать в политические распри с органами государственной власти. Кроме того, основной его функцией является все-таки отправление правосудия, а не участие в законотворческом процессе [7, с.319].

Осуществление нормотворческой функции именно высшим органом конституционного правосудия обусловлено, на наш взгляд, также его исключительным правом вынесения окончательных судебных актов, не подлежащих обжалованию, что способствует обеспечению единства правоприменительной практики судов, стабильности и правовой определенности не только в судебной системе, но и во всех сферах общественной жизни. Кроме того, признаком судебного нормотворчества Конституционного Суда является официальное опубликование его актов путем помещения текста соответствующего документа в общедоступных изданиях – прежде всего, Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации, а также Российской Газете, Собрании законодательства Российской Федерации и т.д. [8].

Подводя итог, отметим, что в процессе отправления правосудия и осуществления судебного контроля Конституционный Суд оказывает влияние на процесс обновления законодательства, приводя его в соответствие с Основным

законом. Акты судебного нормотворчества Конституционного Суда в иерархии актов нормотворчества высших судебных органов, по нашему мнению, должны иметь высшую силу, поскольку по своей юридической природе могут лишать юридической силы нормативные правовые акты в случае их неконституционности.

Вместе с тем, следует подчеркнуть, что нормотворчество является второстепенной, «побочной» деятельностью Конституционного Суда, возникающей в связи с дефектностью законодательства и характеризующейся рядом специфических признаков: дополняющая роль по отношению к законодательным положениям; возникновение нормотворческой функции в связи с рассмотрением судебных дел, не по собственной инициативе суда; особые способы судебного нормотворчества; осуществление судебного нормотворчества в рамках действующего законодательства, на основе принципов и норм закона.

Таким образом, при наличии несовершенств в законодательстве существование актов нормотворчества высшего органа конституционного правосудия является важнейшей гарантией эффективной защиты прав, свобод и законных интересов личности, общества, государства. Однако до настоящего времени законодательного закрепления функция нормотворчества высших судов не получила, что нуждается в дальнейшем теоретическом обосновании осмыслении.

Список использованной литературы и источников:

1. Чунина М.С. Акты судебного нормотворчества: понятие и виды // Правовая культура. 2019. № 3 (38). С. 37-45.
2. Гук П.А. Функция нормотворчества высших судов России // Российская юстиция. 2019. № 3. С. 35-38.
3. Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 3-9.
4. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018) // Рос. газ. 1994. 23 июля.
5. Алексеев А.Н. Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации как фактор, определяющий стабильность и изменчивость Конституции Российской Федерации // Вестник ЧелГУ. 2015. №13 (368). С. 9-12.
6. Конституция РФ 1993 г. (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ, от 14.03.2020 N 1-ФКЗ).
7. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс : учеб. пособие. – М., 2012. 592 с.
8. По делу о проверке конституционности подпункта 2 пункта 4 статьи 1515 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросом Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 июля 2020 г. N 40-П // Рос. газ. 2020. 7 августа.

М.С. Шайхуллин

ГАРАНТИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ ПРАВОТВОРЧЕСКОМ УРОВНЕ

Аннотация. В представленной статье рассмотрены вопросы правовых гарантий общественного контроля на муниципальном правотворческом уровне. Автором показаны проблемы обеспечения общественного контроля на уровне деятельности представительных органов муниципальных образований. На основе сформулированных теоретических выводов предложены варианты

совершенствования законодательства, регулирующего функционирование субъектов общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

Ключевые слова: Конституция РФ, правовые гарантии, местное самоуправление, муниципальное правотворчество, принцип гласности.

M.S. Shaikhullin

GUARANTEES OF PUBLIC CONTROL AT THE MUNICIPAL LAW-MAKING LEVEL

Abstract. The presented article considers the issues of legal guarantees of public control at the municipal legal level. The author shows the problems of ensuring public control at the level of activities of representative bodies of municipalities. Based on the formulated theoretical conclusions, options have been proposed for improving the legislation governing the functioning of subjects of public control over the activities of local governments.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, legal guarantees, local self-government, municipal law-making, the principle of publicity.

В Конституции Российской Федерации и Федеральном законе № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее, ФЗ № 131) не содержится конкретных положений об осуществлении общественного контроля за муниципальными органами власти. Одним из основных нормативных правовых актов в области реализации общественного контроля на муниципальном уровне является Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (в ред. от 27.12.2018 г.) [1, с. 4286] (далее – ФЗ № 212). Следует полностью согласиться с Т.Н. Михеевой, что указанный закон весьма поверхностно раскрывает статус субъектов общественного контроля [2, с. 175]. В свою очередь, от объема и содержания прав субъектов общественного контроля зависит эффективность качества муниципального правотворчества, поскольку участие субъектов общественного контроля в правотворческом процессе на муниципальном уровне обеспечивает учет интересов населения, заинтересованного в качестве и социальной направленности правовых актов, издаваемых на муниципальном уровне.

Под общественным контролем в ФЗ № 212 понимается «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения». Итак, основная цель такого контроля – это наблюдение. Стоит отметить, что наблюдение не только старейший метод психологии, но и один из методов, взаимосвязанных с контролем. Вместе с тем практика воспрепятствования осуществлению своих профессиональных функций СМИ [3], другими институтами гражданского общества показывает, что реализация общественного контроля может столкнуться с такими же трудностями, что требует совершенствования законодательного и правоприменительного аспектов его осуществления. В правовом регулировании осуществления общественного контроля существует значительный недостаток – это небольшой объем прав субъектов общественного контроля, в связи с чем снижается степень воздействия общественного контроля на эффективность работы органов и должностных лиц местного самоуправления, что

существенно отличает результативность общественного контроля от деятельности контрольно-надзорных органов власти.

Для развития общественного контроля на местном уровне важны методы его реализации [4, с. 798], а также то, насколько они, такие методы, будут демократическими, какими полномочиями будут обладать инициативные группы и институты гражданского контроля, насколько основательно будут зафиксированы в законодательстве права и обязанности субъектов общественного контроля. Также важным будет являться степень восприятия субъектов общественного контроля подконтрольными органами и должностными лицами местного самоуправления.

Общественный контроль представляет собой «процесс воздействия населения на органы государственной власти и управления в целях качественного обеспечения со стороны последних своих обязательств перед обществом» [5, с. 10]. При этом общественный контроль должен характеризоваться постоянством [6, с. 6], различностью подходов в выборе методов воздействия на подконтрольные субъекты в предусмотренных законодательством формах. Однако до настоящего времени процедурная сторона общественного контроля в текущем законодательстве не предусмотрена. Неплохо, если субъектам общественного контроля в их деятельности будут помогать ассоциативные, некоммерческие организации местного самоуправления, оказывая методическую и иную помощь правового характера. По смыслу ст. 8 ФЗ № 131 следует, что в целях организации взаимодействия местных органов, выражения позиции по вопросам местного самоуправления, защиты интересов муниципальных публично-правовых образований на регионально-субъектном уровне может быть образован Совет муниципальных образований. На наш взгляд, в целях совершенствования системы конституционно-правовых гарантий развития местного самоуправления в ч. 1 ст. 8 ФЗ № 131 необходимо внести поправки, уточняющие право Советов муниципальных образований защищать местное самоуправление и иные права, образованные на этой основе. Предлагается часть 1 ст. 8 указанного закона изложить в следующей редакции: «...взаимодействия органов местного самоуправления, *выражения и представления общих интересов муниципальных образований, защиты права граждан на осуществление местного самоуправления* и далее по тексту».

Общественное участие в решении местных вопросов, сопряженное с контрольной деятельностью за органами муниципальной власти, обусловлено не столько принятием норм законодательства об общественном контроле, сколько необходимостью соблюдения органами местного самоуправления законов, прав, свобод и законных интересов субъектов муниципального права, развития инфраструктуры городских и сельских поселений, отвечающей современным потребностям населения, предупреждения правонарушений, совершаемых должностными лицами, особенно в области использования финансовых средств и др. В этом плане общественный контроль выступает гарантией реализации законности и правопорядка, поскольку общественность способствует соблюдению прав и свобод граждан, чтобы не было административного произвола со стороны чиновников всех уровней, сдерживает выявляемые отклонения.

Важно увидеть идеологическую готовность российской общественности детально нормировать механизмы общественного контроля [7, с. 42]. Но не менее важна готовность самих органов государственной власти и местного самоуправления к проведению общественных проверок. Готовы ли органы

публичной власти соблюдать Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»? Расположены ли органы местного самоуправления представить на обозрение общественности планы мероприятий, связанные с финансовыми расходами, в части решения местных вопросов, а также не связанных с решением вопросов местного значения, землепользованием, застройкой, факты отчуждения муниципального имущества юридическим лицам, финансовые успехи, а равно неудачи в стимулировании объектов, оказавшихся нерентабельными, и многие другие вопросы? Представляется, что органы местной власти еще не готовы к таким решениям, в противном случае уже сформировалась бы положительная динамика развития институтов общественных проверок, которую мы не наблюдаем в настоящее время. Чтобы общественный контроль представлялся в виде социальной системы, требуется его подчинение общим и специальным принципам, сформулированным в законе, учет многообразия форм и методов правоприменительной контрольной практики. Разнообразие форм общественного контроля, закрепленных в законе, и его непостоянный характер свидетельствуют, что такая система еще не сложилась.

Список использованной литературы и источников:

1. Собр. законодательства РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213; 2016. № 27 (ч. II). Ст. 4286.
2. *Михеева Т.Н.* О некоторых аспектах формирования общественных советов при органах местного самоуправления. Проблемы реализации общественного контроля на уровне местного самоуправления: сборник материалов Международной научно-практической конференции, 26–27 сентября 2016 г. / Юридический ф-т Мар. гос. ун-та; отв. ред. проф. Т.Н. Михеева. Йошкар-Ола: ООО «ВЕРТОЛА», 2016. С. 175. 3.
3. В здание администрации Саратовского района не пускают представителей СМИ. Вахтеры ссылаются на распоряжение, полученное от службы безопасности органа местного самоуправления. URL: <http://www.4vsar.ru/news/38747.html> (дата обращения: 10.05.2018).
4. *Зубарев С.М.* Механизм общественного контроля за деятельностью органов публичной власти // «Lex Russica». 2014. № 7. С. 798.
5. *Полещук А.С.* Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 10.
6. *Чиркин В.Е.* Конституционные принципы социального государства и человек // Гражданин и право. 2014. № 6. С. 6.
7. *Тепляшин И.В.* Нормативные правовые основы института общественного контроля: современное состояние // Современное право. 2014. № 8. С. 42.

А.В. Шиндина

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация: статья посвящена вопросу развития профессионального правотворчества, анализируется вопрос необходимости выведения норморайтера в самостоятельную сферу деятельности, предпосылки возникновения указанного процесса. Рассматривая норморайтера как самостоятельного субъекта, автор предлагает не только свое видение о месте норморайтера в государственном аппарате, но и обосновывает свое мнение о том, какие требования необходимо предъявлять к специалистам в области нормотворчества.

Ключевые слова: правотворчество, норморайтер, правовое государство.

SOME ISSUES OF PROFESSIONAL LAW-MAKING DEVELOPMENT IN MODERN RUSSIA

Abstract: the article is devoted to the development of the profession of normality in modern Russia. Examines the necessity of removing «normawriter» independent field of activity, the preconditions of this process. Considering «normawriter» as an independent entity, the author offers not only his vision about the place of normality in the state apparatus, but also justify their opinions about what requirements need to be shown to experts in the field of rulemaking.

Keywords: rulemaking, «normawriter», the rule of law.

Одним из показателей развития правового государства, является качество принимаемых нормативных правовых актов. Анализ сложившейся правоприменительной практики, как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что низкий уровень подготавливаемых нормативно-правовых актов ставит в тупик возможности эффективной реализации качественного правового обеспечения проводимых в стране преобразований.

Стоит отметить устойчивую связь между тем, кто стоит у истоков правотворческой деятельности и тем, какой результат от указанной работы мы получаем. Широкий круг субъектов, обладающих правом законодательной инициативы (см. ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации) [1] говорит о вовлеченности широкого круга лиц, задействованных в правотворческом процессе *(в указанном мы имеем ввиду не закрытый перечень субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, а реальный аппарат служащих, обеспечивающих в той или иной мере указанное право)*. Отсюда видится необходимым постановка проблемы о развитии профессионального правотворчества в России в аспекте повышения уровня принимаемых нормативных актов.

Впервые вопрос развития нового юридического профессионального направления «нормарайтер» был озвучен профессором В.М. Барановым [2 с. 18]. Проблематика оказалась настолько живой и своевременной, что нашла свое отражение в ряде работ, посвященных указанному вопросу [3]. Профессионализация таких сфер, как подготовка текстов для выступления (спичрайтер), профессиональный подбор стиля политика (имиджмейкер), позволяет говорить о возможности построения специального направления в области правотворчества - нормарайтер - такое наименование профессии предлагает В.М. Баранов и М.В. Баранова [4 с. 460] *(именно правотворчества, а не законотворчества, так как правотворчество характеризует деятельность всех органов государства в области создания правовых актов, которые на это уполномочены, т.е. органы законодательной, исполнительной, судебной властей, органы местного самоуправления)*.

Вопрос повышения эффективности правотворческого процесса не только неоднократно поднимался на федеральном уровне: например, разработаны методические рекомендации Государственной Думы Федерального Собрания от 6 августа 2013 г. «По лингвистической экспертизе законопроектов» и методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов»

(направлены письмом Аппарата ГД ФС РФ от 18.11.2003 N вх2-18/490). Кроме того, в рамках реализации Указа Президента РФ от 20 мая 2011 г. N 657 не только ежегодно определяется сферы проводимого мониторинга (отметим, что в рассматриваемую деятельность вовлекаются не только Министерство юстиции, но и вузы, профильные министерства и ведомства), но и на площадке Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина создан Центр правового мониторинга. Безусловно, вся приведенная работа говорит об особой заинтересованности государства в качественной правотворческой деятельности, но, по нашему мнению, указанная работа не сможет быть реализована без качественной подготовки специалистов, занимающихся правотворчеством. Но, мы понимаем, что уже сейчас, на момент обсуждения, возникает ряд вопросов в реализации нашего предложения.

Во-первых, стоит отметить, что современная высшая юридическая школа не готовит профессионалов в области нормотворческой/ правотворческой/ законотворческой деятельности. Хотя в федеральном государственном образовательном стандарте высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (квалификация "бакалавр") министерством образования Российской Федерации определено, что выпускник должен обладать профессиональными умениями в области нормотворческой деятельности, а также способен участвовать в разработке нормативно-правовых актов в соответствии с видом своей профессиональной деятельности (отметим, что в п. 4.3. указанного стандарта отдельно выделен вид профессиональной деятельности «нормотворческая»). Но каким образом студенты смогут получить необходимые навыки для нормотворческой работы? В учебных планах направления подготовки 40.03.01 Юриспруденция мы найдем, например дисциплину «Юридическая техника», но наличие только указанной дисциплины в образовательном процессе не позволит выпускникам по окончании обучения успешно справиться с нормотворческой работой. В связи с этим, необходимо говорить о разработке самостоятельной учебной программы для норморайтеров. Но и здесь стоит задуматься о том, готовить необходимо бакалавров или специалистов?

Во-вторых, даже если представить, что Министерство образования и науки Российской Федерации введет образовательный стандарт «Норморайтер», то вполне обоснованным будет вопрос высших учебных заведений: как привлечь абитуриентов на такую весьма узкую профессию? Ведь диплом юриста-бакалавра «открывает двери» во все силовые органы, суды всех уровней и т.п. Как в 17-18 летнем абитуриенте не просто увидеть будущего творца законов, но и убедить его в этом предназначении? Кроме того, необходим серьезный подход к решению вопроса о количестве подготавливаемых специалистов. Ввиду узкого профиля дальнейших мест работы для выпускников не так уж много, поэтому не хотелось бы столкнуться с проблемами, связанными с трудоустройством выпускников.

В-третьих, как профессионал норморайтер найдет свое предназначение, в основном, в государственной и муниципальной службе. Указанное ведет к еще одной проблеме: необходимо решить вопросы с должностями служащих, а именно к повышению указанной группы специальностей и как в должностном, так и в социальном аспектах. В своей работе профессор В.М. Баранов говорит о том, что видит норморайтеров как элитарную профессию. В настоящий момент государственные и муниципальные служащие, занимающиеся нормотворческой работой, даже не выведены в группу «ведущих».

Исходя из обозначенных проблемных вопросов, нам видится, что норморайтер как субъект профессиональной деятельности должен развиваться в среде уже практикующих специалистов в сфере нормотворчества. К профессии норморайтер логично будет отнести следующие требования: обязательно наличие высшего юридического образования, стаж работы по профессии, наличие безупречной репутации.

Так, специализацию юристов в области нормотворческой деятельности мы предлагаем реализовывать посредством получения дополнительного профессионального образования. Посредством указанного мы избежим большого количества подготавливаемых уникальных специалистов в сфере нормотворчества, а также сможем индивидуально подойти к потребностям государства в указанной сфере деятельности. Анализируя практикоприменяемость норморайтеров, стоит отметить, что большое количество специалистов разрабатывают локальные акты в сфере здравоохранения, ЖКХ, транспорта, строительства и т.п. Таким образом, универсальное базовое образование норморайтера не позволит решить вопрос персонифицированного подхода к норморайтеру. Одним из вариантов решения указанной проблемой, на наш взгляд, станет разработка программ дополнительного образования специально для регламентации той или иной сферы общественной деятельности.

Решать вопрос подготовки норморайтеров стоит только на базе признанных центров юридической науки и образования.

В заключении отметим, что вопрос о подготовке норморайтеров является дискуссионным и очень сложным. Необходима детальная проработка концепции развития норморайтера как самостоятельной сферы деятельности, полный анализ рынка труда указанных специалистов и, конечно же, выявление уровня заинтересованности государства в таких специалистах. Это должно стать многоступенчатым развитием уникальной профессии не только в современной России, но и за рубежом.

Список использованной литературы и источников:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; 2020. № 11. Ст. 1416.
2. Баранов В.М. Норморайдер как профессия// Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. №6 (119). С. 18.
3. Норморайтер как профессия: материалы дискуссии. - М. : Проспект, 2019. - 351 с.).
4. Баранова М.В. «Норморайтер – новая компетентностная модель специалиста в поле правовой культуры» // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. №2 (42). С. 460.

Е.С. Шуршалова

К ВОПРОСУ О ПРИМЕНЕНИИ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ¹⁴

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы влияния информационных технологий на миграционные процессы. Автором проанализирована практика применения систем искусственного интеллекта государствами при решении задач

¹⁴ Работа выполнена при поддержке гранта РФФИ 20-011-00765.

по учету и контролю за миграционными процессами. А также даны рекомендации по совершенствованию законодательной базы и внедрению нововведений в сферу управления миграцией.

Ключевые слова. Искусственный интеллект, миграция, технологии, регулирование.

E.S. Shurshalova

ON THE USE OF INFORMATION TECHNOLOGIES IN THE FIELD OF MIGRATION

Abstract. The article discusses the impact of information technologies on migration processes. The author analyzes the practice of using artificial intelligence systems by States in solving problems of accounting and control of migration processes. It also provides recommendations on improving the legal framework and introducing innovations in the field of migration management.

Keywords: Artificial intelligence, migration, technology, regulation.

В последние годы в мире наблюдается активизация миграционных процессов. Причины миграции разнообразны по целям, формам и характеру перемещения, что приводит к тому, что государства должны оперативно реагировать на изменения миграционной ситуации.

Сегодня мировое сообщество стремится взять первенство в развитии, внедрении и применении систем искусственного интеллекта практически во всех сферах жизни общества. Но до сих пор миграционные процессы остаются за пределами информационных нововведений.

В статье мы рассмотрим практику применения систем искусственного интеллекта в Западных странах и России в миграционной сфере.

Возникший из – за потока беженцев и нелегальных мигрантов осенью 2015 года Европейский миграционный кризис, вынудил Европу адаптироваться к новой миграционной реальности. И с 2016 года в Европейских странах идет внедрение и работа по совершенствованию систем искусственного интеллекта для учета прибывших беженцев, лиц, ищущих убежище.

Так, в Германии, правительство страны выпустило специализированное приложение Ankommen. Благодаря которому мигранты могут узнать всю интересующую их информацию касательно документов, необходимых для получения статуса беженца, данные о поиске работы на время проживания, кроме того разработчики программы сделали доступными бесплатные уроки немецкого языка для начинающих.

В Греции по поручению миграционной службы разработали мобильное приложение для беженцев. С его помощью мигранты оперативно узнают о статусе их заявок о предоставлении политического убежища, могут напрямую связаться с представителями миграционной службы и записать на прием. При помощи приложения, которое устанавливается на смартфон беженцы могут найти ближайший пункт временного размещения или медицинское учреждение. А при помощи онлайн собеседования сотрудники миграционной службы могут взять фото заявителя через систему Skype. При всем этом, персональные данные каждого прибывшего на территорию Греции строго охраняются.

Одной из интересных разработок это запуск Правительством Швейцарии пилотного проекта по изменению модели расселения вынужденных мигрантов с целью увеличить их занятость.

Совместная американско - европейская экспертная группа провела анализ социально-экономических данных беженцев, размещенных с 2011 по 2016 год в США, и с 1999 по 2013 год в Швейцарии. Исследование показало наличие серьезных связей между характеристиками отдельных лиц и местными условиями [1].

Работа заключается в том, что алгоритм разделяет мигрантов на основе различных критериев (возраст, пол, языка, этнического происхождения и др.) и определяет, в каком районе им было бы легче найти работу. Алгоритм будет постепенно обучаться, получая обновленные данные и реагировать на изменяющиеся условия в местах переселения, однако все решения будет принимать человек.

Как отметил исполнительный директор IPL в ETH Zurich Жоэль Пьянзола: «Государственный секретариат Швейцарии по миграции делает важный шаг на пути к новой позиции в политике интеграции беженцев»[2].

В России до настоящего времени в сфере миграции уровень применения информационных технологий оставался не высоким.

В марте 2020 года Президент утвердил ряд поручений по вопросам реализации, принятой в октябре 2018 года Концепции миграционной политики РФ на 2019-2025 гг. Поручения коснулись и вопросов внедрения информационных технологий в сферу управления миграцией.

В ходе исполнения плана планируется создание нового правового режима для долгосрочного пребывания иностранных граждан в России, модернизация механизмов регулирования трудовой миграции, обеспечения безопасности и правопорядка в миграционной сфере, а также комплексная информатизация системы государственного управления в сфере миграции. Планом также предусмотрен комплекс мероприятий по созданию единой информационной платформы, содержащей сведения об иностранных гражданах, обеспечивающей предоставление государственных услуг, взаимодействие между гражданами, организациями и государственными органами в электронном виде, а также позволяющей внедрить персонализированные информационные сервисы (личный кабинет, рассылка уведомлений в мобильном приложении)[3].

Также речь идет о создании мобильного приложения «Мигрант»., в цифровом профиле, которого будет содержаться вся информация о социально-правовом статусе мигранта, биометрические данные, сведения о здоровье, криминальное прошлое или его отсутствие, а также «рейтинг социального кредита мигранта».

Российским разработчикам приложения необходимо опираться на опыт зарубежных стран, и применить модель расселения мигрантов по субъектам Российской Федерации, чтобы уменьшить нагрузку на большие города, тем самым повысить инвестиционную и кадровую привлекательность регионов страны. Предусмотреть в приложении бесплатные уроки русского языка, так как при получении разрешения на временное проживание, вида на жительство, разрешения на работу или патента иностранным гражданам необходимо подтвердить владение русским языком.

Подводя итог, необходимо сказать, что технологии искусственного интеллекта играют все более актуальную роль в миграционных процессах. Одним из стратегических направлений государств является интенсивное развитие и внедрение информационных технологий, что предоставит им новые возможности по учету и контролю в сфере миграции.

Кроме того, на законодательном уровне необходимо внести изменения в существующие нормативные акты, регулирующие сферу миграции и более детально проработать вопрос правового регулирования применения информационных технологий в сфере миграции для развития социальной сферы, систем государственного управления, взаимодействия общества и государства.

Список использованной литературы и источников:

1. В Швейцарии внедряют искусственный интеллект для распределения беженцев. URL: <https://zen.yandex.ru/media/id/5bb4ad3caebac200a92147c0/v-shveicarii-nedriaiut-iskusstvennyi-intellekt-dlia-raspredeleniia-bejencev-5bb519d7374f9d00abf46627> (дата обращения 29.07.2020).
2. Швейцария запускает программу проверки ИИ для интеграции беженцев - Другая-Наука – 2020. URL: <https://rus.sciences-world.com/switzerland-launches-program-test-ai-90783> (дата обращения 29.07.2020).
3. О новых мероприятиях по реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы// Сайт Министерства внутренних дел российской Федерации [Сайт] URL: https://xn--b1aew.xnplai/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvn/news/item/20320603/ (дата обращения 29.07.2020).

Д.А. Шушняев

О ПРАКТИКЕ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРОВ В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Аннотация. В статье рассматривается практика участия прокуроров в правотворческой деятельности органов местного самоуправления в сфере земельных отношений. Приводятся отдельные примеры наиболее типичных нарушений, допускаемых органами местного самоуправления и их должностными лицами в указанной сфере, а также принимаемые прокурорами меры с целью устранения данных нарушений и восполнения пробелов, устранения имеющихся коллизий в муниципальной нормативно-правовой базе.

Ключевые слова: прокуратура, органы местного самоуправления, правотворчество, нормативные правовые акты, земля, земельные отношения.

D.A. Shushnyaev

ON PRACTICE OF PARTICIPATION OF PROSECUTORS IN THE LEGAL ACTIVITY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE FIELD OF LAND RELATIONS

Abstract. The article discusses the practice of the participation of prosecutors in the law-making activities of local authorities in the field of land relations. Separate examples of the most typical violations committed by local governments and their officials in this area are given, as well as measures taken by prosecutors to eliminate these violations and fill in the gaps, eliminate existing conflicts in the municipal regulatory framework.

Keywords: prosecutor's office, local government, law-making, regulatory legal acts, land, land relations.

Участие прокуроров в правотворческой деятельности органов местного самоуправления является одним из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры Российской Федерации на современном этапе, поскольку оно, как отмечает С.Х. Джигоев, выступает в качестве одной из форм реализации правозащитной функции и обеспечения верховенства закона [1, С. 41].

Участвуя в муниципальном правотворчестве, прокуроры предупреждают, выявляют и в пределах предоставленных законом полномочий принимают меры к устранению имеющихся в муниципальной нормативно-правовой базе пробелов, противоречий и коррупциогенных факторов, нарушающих права и свободы человека и гражданина, а также интересы общества и государства, верховенство закона и единство законности [2, С. 159].

Порядок организации и осуществления прокурорами данной деятельности регламентирован нормами Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре), а также приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» и от 24.11.2008 № 243 «Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления».

Одной из наиболее распространенных на практике форм такого участия является внесение в органы местного самоуправления соответствующих предложений об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии муниципальных нормативных правовых актов в рамках реализации предоставленных ст. 9 Закона о прокуратуре полномочий.

Анализ результатов работы органов прокуратуры на данном направлении свидетельствует о том, что данные полномочия достаточно часто реализуются прокурорами в целях обеспечения законности в сфере земельных отношений.

В органы местного самоуправления прокурорами направляются преимущественно предложения о разработке муниципальных нормативных правовых актов в связи с произошедшими изменениями в федеральном законодательстве, затрагивающими вопросы землепользования.

Например, по инициативе прокуратуры Дзун-Хемчикского района Республики Тыва в 2019 году в связи с принятием Федеральных законов от 29.05.2019 № 108-ФЗ и от 29.09.2019 № 321-ФЗ, на основании которых внесены изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации, хурами представителей 16 сельских поселений приняты решения об установлении налоговых льгот отдельным категориям граждан.

Не редко в инициативном порядке предлагаются к разработке муниципальные нормативные правовые акты, направленные на защиту прав субъектов предпринимательской деятельности в сфере земельных отношений.

Так, прокурорами Хабаровского края в апреле-июне 2020 года в органы местного самоуправления направлены предложения о разработке и принятии на основании ст. 346.26 Налогового кодекса Российской Федерации нормативных

правовых актов, определяющих особенности взимания земельного налога и торгового сбора в условиях распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и снижающих налоговую нагрузку на субъекты малого и среднего бизнеса.

Не менее значимой формой является подготовка прокурорами в инициативном порядке проектов муниципальных нормативных правовых актов, в том числе модельных.

К примеру, на основании направленных в минувшем году прокурорами Сахалинской области в органы местного самоуправления региона модельных правовых актов последними приняты нормативные правовые акты, утверждающие порядок оформления и содержания плановых (рейдовых) заданий на проведение плановых (рейдовых) осмотров, обследований земельных участков, а также порядок оформления результатов таких осмотров, обследований.

По результатам рассмотрения разработанных прокурором Вологодского района Вологодской области проектов модельных правовых актов органами местного самоуправления в 2019 году приняты постановления «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги по предоставлению земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, гражданам для индивидуального жилищного строительства».

По инициативе прокуроров Белгородской области на основании разработанных ими проектов в 2019 году органами местного самоуправления данного субъекта Российской Федерации приняты свыше 300 муниципальных нормативных правовых актов, на основании которых в решения представительных органов поселений «Об установлении ставок земельного налога» внесены изменения, направленные на приведение их в соответствие с Федеральным законом от 15.04.2019 № 63-ФЗ в части расширения круга лиц, имеющих налоговые льготы по уплате земельного налога.

Имеют место случаи принятия прокурорами мер реагирования в связи с неисполнением органами местного самоуправления обязанностей по разработке муниципальных нормативных правовых актов с одновременным направлением в данные органы разработанных в инициативном порядке проектов соответствующих правовых актов.

В частности, администрацией Курильского городского округа на основании разработанного прокурором Курильского района прокуратуры Сахалинской области проекта издан муниципальный нормативный правовой акт, регулирующий условия и порядок отнесения земель к землям особо охраняемых территорий местного значения, а также их использования и охраны. Одновременно с этим, в связи с длительным непринятием органом местного самоуправления мер к своевременной разработке и изданию данного правового акта, в адрес его руководства внесено представление.

Таким образом, становится очевидным то обстоятельство, что круг вопросов, по которым прокуроры в настоящее время реализуют предоставленные статьей 9 Закона о прокуратуре полномочия, в том числе в сфере земельных отношений, на практике является достаточно широким.

В научном сообществе высказывается точка зрения о том, что прокурорам следует использовать их лишь в некоторых областях, проводя при этом параллель с кругом отношений, определенных в ст. 45 ГПК РФ и 52 АПК РФ применительно к реализации полномочий прокурора по обращению в суд [3, С. 41]. Разделяя отчасти

указанную позицию с точки зрения здравого смысла отметим, что Закон о прокуратуре каких-либо ограничений по данному вопросу, в отличие от процессуального законодательства, в настоящее время не содержит. Не вызывает при этом сомнений и то обстоятельство, что, реализуя полномочия по участию в муниципальном правотворчестве, прокурор таким образом выступает в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

На практике проблемным является вопрос об обеспечении надлежащего и конструктивного взаимодействия между прокурорами и органами местного самоуправления в области муниципального правотворчества, которое до настоящего времени обеспечено не всеми прокурорами. Следует, на наш взгляд, согласиться с точкой зрения В.М. Мачинского, который справедливо заметил, что в значительной степени это обусловлено тем, что в сознании должностных лиц органов местного самоуправления образ прокурора ассоциируется с «карателем» за нарушения законодательства, в то время как осознание возможности получения от него квалифицированной практической и методической помощи в построении качественной муниципальной нормативно-правовой базы пришло не ко всем из них [4, С. 73].

Принимая во внимание то обстоятельство, что до настоящего времени не во всех субъектах Российской Федерации прокурор наделен правом законодательной инициативы, можно сделать обоснованный вывод о том, что на уровне муниципального правотворчества ситуация в данной сфере является куда более удручающей [5, с. 129]. В этой связи, полагаем, что в целях дальнейшего обеспечения надлежащего участия прокуроров в муниципальном правотворчестве в важнейших сферах жизнедеятельности, в том числе в сфере земельных отношений и повышения эффективности проводимой на данном направлении работы, прокурорам следует добиваться наделения их правом правотворческой инициативы на муниципальном уровне и активнее реализовывать предоставленные законом полномочия по восполнению пробелов, устранению коллизий и противоречий муниципальных нормативных правовых актов федеральному законодательству.

На наш взгляд, это позволит своевременно предупреждать факты принятия органами местного самоуправления незаконных нормативных правовых актов, в то время как на данный момент органы прокуратуры чаще реализуют полномочия в связи с их изданием, то есть по факту.

Список использованной литературы и источников:

1. Джисоев С. Х. Некоторые направления совершенствования законодательной регламентации правотворческой деятельности прокуроров // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 2. С. 40-46.
2. Жидких А. А. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина как основной фактор участия российской прокуратуры в правотворчестве // Евразийский Союз Ученых. 2014. № 10. С. 159-161.
3. Захарова И. С. Обоснованность создания органами прокуратуры проектов нормативных правовых актов // Общество и право. 2012. № 1. С. 41.
4. Мачинский В. М. О роли прокуратуры в правотворческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления // Социально-политические науки. 2012. № 3. С. 71-74.
5. Шалумов М. С., Шалумова Н. Э. Участие в правотворческой деятельности как функция современной российской прокуратуры // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 5. С. 126-132.

МОШЕННИЧЕСТВО В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА И ДОКАЗЫВАНИЯ

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы выявления и доказывания мошенничества в сфере предпринимательской деятельности в аспекте дифференциации уголовной ответственности за совершение мошеннических посягательств на чужое имущество.

Ключевые слова: сфера предпринимательской деятельности, мошенничество, уголовное дело, доказывание виновности.

V.M.Yurin

FRAUD IN THE SPHERE OF BUSINESS ACTIVITY: PROBLEMS OF INITIATION OF CRIMINAL PROCEEDINGS AND EVIDENCE

Abstract. The article deals with the problems of detecting and proving fraud in the sphere of business activity in the aspect of differentiation of criminal liability for committing fraudulent encroachments on someone else's property.

Keywords: business activity, fraud, criminal case, proof of guilt.

Федеральный закон от 03.07.2016 N 325-ФЗ "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности" дифференцировал уголовную ответственность за мошенничество, в частности, статья 159 УК РФ пополнилась пунктами 5,6,7, устанавливающими ответственность за мошенничество, сопряженное с преднамеренным неисполнением договорных обязательств в сфере предпринимательской деятельности. Этим же нормативным актом признана утратившей силу ст. 159.4 УК РФ - мошенничество в сфере предпринимательской деятельности. По мнению законодателя, эти изменения «снижат число ошибок и злоупотреблений во время возбуждения уголовных дел о мошенничестве, будет способствовать повышению качества работы по выявлению и расследованию таких преступлений». В этой связи хотелось бы остановиться на проблеме возбуждения уголовного дела и доказывании виновности по уголовным делам о мошенничестве, сопряженным с преднамеренным неисполнением договорных обязательств в сфере предпринимательской деятельности.

Эта проблема стоит достаточно остро, о чем можно судить по количеству прекращаемых уголовных дел данной категории. Так, по данным МВД РФ удельный вес прекращенных уголовных дел о мошенничестве составляет почти 30 %. В отдельных субъектах Российской Федерации соответствующий показатель превышает общероссийский уровень в два и более раза.

Очевидно, что само по себе прекращение уголовного дела не является чем-то исключительным. Тем более, что такой исход расследования предусматривается уголовно-процессуальным законом. Однако, когда количество прекращенных уголовных дел составляет одну треть и более, то подобная ситуация свидетельствует о том, что в работе по выявлению [1, с. 49-50] и расследованию мошенничества далеко не все благополучно.

Практика показывает, что «брак» в работе правоохранительных органов во многом связан с доказыванием виновности, установлением субъективной стороны преступления. По делам о мошенничестве – это основная задача, предопределяющая эффективность раскрытия преступления и от решения которой зависит очень многое в расследовании. Так, согласно Постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 N 48 "О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате" «в случаях, когда лицо получает чужое имущество или приобретает право на него, не намереваясь при этом исполнять обязательства, связанные с условиями передачи ему указанного имущества или права, в результате чего потерпевшему причиняется материальный ущерб, содеянное следует квалифицировать как мошенничество, если умысел, направленный на хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество, возник у лица до получения чужого имущества или права на него». Из этого следует, что состав мошенничества исключается, если умысел лица изначально был направлен на исполнение обязательств по сделке, но затем вследствие определенных обстоятельств, возникших после получения имущества, он изменился. Не будет мошенничества и в том случае, когда лицо, заключая сделку, преследовало цель получить имущество во временное пользование и т.д. По сути дела, чтобы сделать вывод о наличии или отсутствии состава мошенничества, необходимо точно знать, каковым было намерение лица при завладении имуществом. Только тогда можно правильно разграничить в случае неисполнения обязательств по сделке гражданско-правовой деликт и мошенничество, а также мошенничество и другие смежные составы преступлений. Иной же подход к решению вопроса приводит к серьезным ошибкам в правоприменительной деятельности.

Так, в Определении Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации от 13.10.2020 N 21-УД20-2-К5 прямо указывается, что «отменяя приговор и апелляционное определение в части осуждения Сабанджиоглу Н.А. и Монастырловой И.Л. по ч. 4 ст. 159 УК РФ, а Кардан М.-А.Ф. - по ч. 5 ст. 33, ч. 4 ст. 159 УК РФ, и прекращая производство по уголовному делу за отсутствием в их деяниях составов данных преступлений, судебная коллегия по уголовным делам Пятого кассационного суда мотивировала свое решение тем, что суды нижестоящих инстанций не установили и не обосновали свой вывод о наличии у Сабанджиоглу Н.А., Монастырловой И.Л. и Кардан М.Ф. умысла на совершение мошенничества, тогда как согласно требованиям уголовного закона и разъяснениям, содержащимся в пункте 4 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2017 года N 48 "О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате" содеянное подлежит квалификации как мошенничество, если умысел, направленный на хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество, возник у лица до получения чужого имущества или права на него; при этом, лицо, получая чужое имущество или приобретая право на него, не намеревается исполнить обязательства, связанные с условиями передачи ему указанного имущества или права, в результате чего потерпевшему причиняется материальный ущерб».

Не меньшее значение для квалификации содеянного представляют и другие признаки субъективной стороны мошенничества: мотив преступления, степень вины субъекта и т.д. Все эти признаки должны быть не только выяснены, но и доказаны фактическими обстоятельствами дела. И это порождает серьезные трудности. На это обстоятельство указали абсолютное большинство опрошенных

следователей, специализирующихся на расследовании мошенничества и других преступлений экономической направленности. По мнению большинства из них, устанавливая субъективную сторону мошенничества, они, как правило, всегда испытывают серьезные трудности. Они порождаются, как правило, следующими обстоятельствами.

Во-первых, тем, что познается не внешняя доступная для восприятия сторона поведения преступника, а его психология - помыслы, намерения, мотивы и т.д. В этом случае требуется иная, как говорят, своя технология, нужны особые методы. Следует признать, далеко не все следователи владеют такими методами. Поэтому нередко ошибки, упущения и просчеты в расследовании.

Во-вторых, при осуществлении преступного замысла, виновные лица тщательно маскируют деятельность противоправного характера, скрывают действительные свои намерения и цели. Адекватно этому избираются средства и способы совершения мошенничества. В частности, для этого мошенники нередко прибегают к различным гражданско-правовым сделкам. В таком случае замысел преступника распознается с трудом, ибо внешне преступная операция мало чем отличается от обычной сделки.

В-третьих, трудности установления виновности преступников порождаются серьезным противодействием расследованию. Известно, что «беловоротничковые» редко признают свою вину. В некоторых случаях они подтверждают факт причинения материального ущерба и даже выражают готовность его возместить, однако всегда отрицают умышленный характер причинения ими вреда. Ответственность за последствия они обычно возлагают на других лиц, якобы причастных к преступлению. Нередко в этом качестве они выставляют юридические лица: лжефирмы, в их числе и однодневки, и прекратившие существование свое. Причину утраты имущества они иногда увязывают с определенным событием: например, с разбойным нападением, кражей, пожаром, стихийным бедствием и т.д. Для придания правдоподобности соответствующим версиям виновные лица прибегают к инсценировкам, т.е. создают искусственные доказательства иного события. Цель всех подобных действий известна - убедить потерпевшего и правоохранительные органы в своей порядочности, невинности и тем самым направить ход развития исследуемого события в русло обычного гражданского дела.

Чтобы избежать разоблачения и наказания мошенники идут также на подкуп свидетелей, потерпевших, должностных лиц. Например, по данным некоторых исследований крупные мошеннические структуры на эти цели затрачивают до 30 процентов получаемой прибыли [2, с. 12].

При этих обстоятельствах, установить правильно и непредвзято субъективную сторону мошенничества можно лишь на основе такой совокупности доказательств, которая бы включала в себя, как прямые, так и, разумеется, косвенные доказательства.

Косвенным доказательством умысла лица на мошенническое завладение имуществом может служить способ совершения преступления – обманные действия при заключении сделки. По нашему мнению, это может выражаться в обещании сверх высоких процентов по договору займа, в заведомо ложной рекламе, в использовании в таких же целях заведомо подложных документов.

Получить информацию о направленности умысла лица позволяет также анализ его поведения в период, предшествующий заключению сделки.

"Рассмотрение совершенного преступного акта поведения в единстве с предшествующей деятельностью лица, — указывает Б.Я. Петелин, - дает возможность выявить психологическое содержание всей его деятельности в целом и входящих в нее непреступных действий - эпизодов, в которых четко выражены мотивы и цели их совершения Это помогает в большинстве случаев выявить общие мотивы и цели деятельности лица, а также форму вины, мотив и цель преступного акта поведения, который выступает в качестве последнего, завершающего эпизода данной деятельности"[3, с. 75].

Серьезным подтверждением того, что умысел был изначально направлен на хищение могут служить также такие факты, как создание фирмы по подложным документам, определенные изменения в составе учредителей фирмы, прием на работу персонала предприятия временно, заключение договора аренды помещений на предельно короткий срок, наличие соглашений фиктивного характера с другими фирмами, послуживших основанием для заключения сомнительной сделки, и т.д.

Не меньшее значение в плане познания умысла лица имеет поведение его при заключении сделки. Определенный интерес в таком смысле может представлять позиция виновного лица при согласовании условий договора. В пользу того, что умысел был направлен на завладение чужим имуществом, в таком случае могут говорить явные уступки его в пользу потерпевшего, готовность подписать им соглашение на любых условиях, принятие на себя обременительных, заведомо невыгодных условий договора и т.д.

На связь умысла с хищением может указывать и деятельность виновного лица после завладения имуществом. Умысел мошенника в этом случае подтверждают такие факты, как выдача в качестве беспроцентной суды денежных средств, полученных под определенный процент в кредит для других целей, продажа товара, полученного во временное пользование сразу же после завладения им, создание фирм однодневок для перевода имущества в другие подконтрольные коммерческие структуры и т.д.

Если сделка заключалась от имени юридического лица, то в таких случаях следует установить: поступило ли в фирму имущество, проведено ли по счетам бухгалтерского учета, поставлено ли оно на баланс предприятия и т. д. Своевременные ответы на эти и подобные вопросы в ряде случаев позволяют заключить, что фирма была лишь прикрытием для завладения имуществом, получив которое виновные распорядились им по своему усмотрению - напрямую, минуя фирму.

При доказывании умысла лица и его виновности необходимо принимать в расчёт и факты, относящиеся к личности подозреваемого (обвиняемого). Несмотря на то, что в литературе значение информации о личности для доказывания виновности иногда отрицается, считая такую позицию исходно ошибочной, ибо в таком случае центр тяжести в доказывании якобы смещается с деяния на личность, пренебрегать этой информацией было бы необоснованно. Безусловно, как бы негативно ни характеризовалось лицо, сколь бы значительным преступным опытом оно ни обладало, эти данные сами по себе еще не говорят о его виновности в совершении мошенничества. Однако эти данные обретают совершенно иной смысл, если мы их будем рассматривать в совокупности со всеми другими собранными по уголовному делу доказательствами,

При установлении виновности, очевидно, нельзя не учитывать и прежнюю преступную деятельность лица. И хотя логично предположить, что между этой деятельностью и исследуемым событием, как правило, нет прямой связи, исключать значение ее для познания последнего было шагом опрометчивым. Ибо практика показывает, что знание прежней деятельности виновного в связи с познанием нового события позволяет обнаружить закономерности его преступного поведения, провести известные параллели между новым и прежним событием, восстановить недостающие звенья в цепи исследуемого события. Изучение преступной прежней деятельности важно и для познания психологии личности, его интересов, жизненных планов, потребностей, определенной установки и т.д.

В плоскости обозначенного вопроса следует обратить внимание и на такой срез личности подозреваемого как образ жизни. По мнению В.Н. Кудрявцева, «с началом преступных действий личность преступника, его поступки, преступные и не преступные, образ жизни, социальные контакты и вся сфера общения могут претерпевать значительные изменения» [4, с. 123]. Поэтому, если сопоставить образ жизни виновного до и после совершения преступления, можно обнаружить в нем разительные перемены, что также можно рассматривать как косвенное доказательство вины лица в совершении мошенничества.

Список использованной литературы и источников:

1. Юрин В.М. Заявление об экономическом преступлении согласования не требует //Российская юстиция. 2001. № 7. С. 49-50.
2. Жариков Е. Мошенничество в бизнесе //Управление персоналом. 2000., № 3. С.12.
3. Петелин Б.Я. Психологический анализ преступного поведения // Советское государство и право. 1973. № 5. С. 75.
4. Кудрявцев В.Н. Генезис преступления. Опыт криминологического моделирования: Учебное пособие. М., 1998. С. 123.

Сведения об авторах

Абаева Елена Анатольевна, доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юр. ф-та СГУ имени Н.Г. Чернышевского, доцент кафедры конституционного права СГЮА

Айрапетян Армен Самвелович, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и международного права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала РАНХ и ГС при Президенте РФ

Арзамасцев Олег Павлович, аспирант, преподаватель СПО кафедры государственно-правовых дисциплин ФГБОУ ВО «Пензенский государственный университет»; научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Романовская О.В.

Асадуллина Гузелия Рауфовна, канд. филос. наук, доцент кафедры социологии факультета философии и социологии Башкирского государственного университета (г. Уфа)

Балашова Татьяна Николаевна, профессор, д-р юрид. наук, зав. кафедрой гражданского и предпринимательского права Елецкого государственного университета им. И.А. Бунина (г. Елец)

Басова Алла Викторовна, канд. юрид. наук, доцент кафедры общественного здоровья и здравоохранения (с курсами правоведения и истории медицины) ФГБОУ ВО «Саратовский государственный медицинский университет имени В.И. Разумовского» Министерства здравоохранения Российской Федерации

Бердникова Елена Валерьевна, доцент, канд. полит. наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юр. ф-та СГУ имени Н.Г. Чернышевского

Богатова Екатерина Владимировна, доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии СГЮА

Босова Елена Николаевна, доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры государственного права Института права ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет» (г. Уфа)

Бурлака Светлана Николаевна, старший преподаватель кафедры предпринимательского права ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет» (г. Екатеринбург)

Велиева Джамиля Сейфаддиновна, профессор, д-р юрид. наук, зав. каф. конституционного и международного права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала РАНХ и ГС при Президенте РФ

Вилачева Мария Николаевна, старший преподаватель кафедры конституционного и международного права ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет» (г. Екатеринбург)

Воронцова Елена Владимировна, канд. юрид. наук, доцент кафедры финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства Юго-Западного государственного университета (Курск)

Воронцов Андрей Леонидович, канд. ист. наук, доцент кафедры административного и трудового права Юго-Западного государственного университета (Курск)

Гаврилов Евгений Владимирович, консультант юридического отдела экспертно-правового управления Законодательного Собрания Красноярского края (г. Красноярск)

Голикова Арина Владимировна, канд. юрид. наук, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права СГЮА

Головченко Владимир Иванович, профессор, д-р полит. наук, профессор кафедры теории государства и права юр. ф-та СГУ имени Н.Г. Чернышевского

Голуб Ольга Юрьевна, профессор, д-р социол. наук, зав. каф. социальных коммуникаций юр. ф-та СГУ имени Н.Г. Чернышевского

Гордиенко Михаил Сергеевич, канд. экон. наук, доцент кафедры финансового менеджмента ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» (г. Москва)

Григорьева Тамара Александровна, профессор, д-р юрид. наук, профессор кафедры арбитражного процесса СГЮА

Грудинин Никита Сергеевич, доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры международного права ФГБОУ ВО «Московский государственный лингвистический университет»

Данилова Ольга Андреевна, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и международного права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала РАНХ и ГС при Президенте РФ

Добробаба Марина Борисовна, доцент, д-р юрид. наук, профессор кафедры административного и финансового права ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет» (г. Краснодар)

Дураев Таулан Азреталиевич, доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры таможенного, административного и финансового права юр. ф-та СГУ имени Н.Г. Чернышевского

Ефимов Олег Николаевич, канд. филос. наук, финансовый консультант, компания «ЭлЛиСтронг» (г. Уфа); **Умяров Роман Александрович**, руководитель отдела продаж агентства недвижимости «Эксперт» (г. Уфа)

Жалыбин Сергей Михайлович, профессор, д-р филос. наук, директор Научно-исследовательского центра Костанайского социально-технического университета им. З.Алдамжар (г. Костанай, Казахстан)

Зернов Илья Владимирович, аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин Юридического института ФГБОУ ВО «Пензенский государственный университет»; научный руководитель

Иванников Иван Андреевич, профессор, д-р юрид. наук, декан юридического факультета Сочинского института Российского университета дружбы народов

Иванов Александр Александрович, доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и административного права ФГБОУ ВО «Тольяттинский государственный университет»

Ивентьев Сергей Иванович, юрисконсульт, теолог, специалист в сфере национальных и религиозных отношений ООО «ДЭЛИЛ» (г. Казань)

Казаков Александр Александрович, доцент, канд. полит. наук, доцент кафедры политических наук юр. ф-та СГУ имени Н.Г. Чернышевского

Казка Алена Алексеевна, главный консультант информационно-аналитического управления аппарата Законодательного Собрания Кировской области

Каримова Регина Мажитовна, канд. социол. наук, научный сотрудник научно-исследовательского отдела ГАУ «Центр гуманитарных исследований Министерства культуры Республики Башкортостан»

Киселёва Татьяна Маратовна, доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета (г. Минск)

Ковлагина Дарья Александровна, канд. юрид. наук, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права СГЮА

Колесников Евгений Викторович, профессор, д-р юрид. наук, профессор кафедры конституционного права СГЮА

Комбарова Елена Валерьевна, доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного права СГЮА

Комков Иван Викторович, аспирант кафедры экономической теории и национальной экономики экономического факультета СГУ имени Н.Г. Чернышевского; научный руководитель – канд. эк. наук, доцент Е.В. Огурцова

Комкова Галина Николаевна, профессор, д-р юрид. наук, зав. каф. конституционного и муниципального права, декан юр. ф-та СГУ имени Н.Г. Чернышевского, Заслуженный юрист РФ

Коробко Ксения Игоревна, доцент, канд. юрид. наук, зав. кафедрой гражданского права и процесса ФГБОУ ВО «Сыктывкарский государственный университет имени Питирима Сорокина»

Кузнецова Ольга Николаевна, государственный налоговый инспектор Отдела камеральных проверок №1 Межрайонной ИФНС России № 1 по Саратовской области

Куликова Светлана Анатольевна, доцент, д-р юрид. наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права юр. ф-та СГУ имени Н.Г. Чернышевского

Курабеков Магомедпаша Гасымович, следователь ОМВД России по г. Хасавюрт
Куташевская Яна Сергеевна, стажер адвоката Адвокатского кабинета Куташевской М.И. (г. Москва)

Лада Алексей Сергеевич, доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры публичного и частного права Дальневосточного института управления – филиала РАНХиГС (г. Хабаровск)

Лазарева Ольга Владимировна, доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры теории государства и права СГЮА

Липатов Эдуард Георгиевич, профессор, д-р юрид. наук, зав. каф. административного и уголовного права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала РАНХ и ГС при Президенте РФ

Мазуренко Андрей Петрович, доцент, д-р юрид. наук, профессор кафедры теории и истории государства и права юридического факультета СКФУ в г. Пятигорске

Макаренко Евгений Александрович, доцент, канд. экон. наук, доцент кафедры менеджмента наукоемких производств Института технологий предпринимательства Санкт-Петербургского государственного университета аэрокосмического приборостроения

Миннигулова Динара Борисовна, доцент, д-р юрид. наук, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин КФ ФГБОУ ВО «РГУП» (г. Казань)

Михайлов Анатолий Евгеньевич, доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры теории государства и права СГЮА

Мохов Артем Юрьевич, ассистент кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Нардина Оксана Владимировна, доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права Елецкого государственного университета им. И.А. Бунина

Пажетных Денис Васильевич, канд. юрид. наук (г. Москва)

Плотникова Инна Николаевна, доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного права СГЮА

Подмарев Александр Александрович, доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юр. ф-та СГУ имени Н.Г. Чернышевского

Покатов Дмитрий Валериевич, доцент, канд. социол. наук, зав. каф. истории, теории и прикладной социологии социол. ф-та СГУ имени Н.Г. Чернышевского

Потапов Андрей Владимирович, главный специалист отдела нормативно-правовой работы акционерного общества «Объединенная двигателестроительная корпорация»; аспирант кафедры трудового права Юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова (г. Москва)

Пресняков Михаил Вячеславович, доцент, д-р юрид. наук, профессор кафедры служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала РАНХ и ГС при Президенте РФ

Рабазанов Султанахмед Асадуллаевич, аспирант кафедры конституционного и международного права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала РАНХ и ГС при Президенте РФ

Романовская Ольга Валентиновна, профессор, д-р юрид. наук, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Пензенского государственного университета

Романовский Георгий Борисович, профессор, д-р юрид. наук, зав. каф. уголовного права Пензенского государственного университета

Сафиуллин Нияз Азатович, ст. преподаватель каф. управления сельскохозяйственным производством Института экономики Казанского государственного аграрного университета

Семенова Юлия Александровна, доцент канд.соц.наук, доцент кафедры социологии молодежи, соц. ф-та СГУ имени Н.Г. Чернышевского

Сайбулаева Саида Ахмедовна, доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры экономики труда и управление персоналом факультета управления Дагестанского государственного университета (г. Махачкала)

Сидорова Екатерина Закариевна, канд. юрид. наук, преподаватель кафедры уголовного права и криминологии ФГКОУ ВО «Восточно-Сибирский институт МВД России» (г. Иркутск)

Стребкова Елена Геннадьевна, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного права СГЮА

Стрыгина Светлана Владимировна, доцент, канд. филос. наук, доцент кафедры теории государства и права юр. ф-та СГУ имени Н.Г. Чернышевского

Сычев Виталий Борисович, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юр. ф-та СГУ имени Н.Г. Чернышевского

Тогузаева Екатерина Николаевна, доцент, канд. юрид. наук, зав. каф. гражданского права и процесса юр. ф-та СГУ имени Н.Г. Чернышевского

Торосян Рима Андраниковна, канд. юрид. наук, старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права юр. ф-та СГУ имени Н.Г. Чернышевского

Тупиков Николай Владимирович, канд. юрид. наук, старший преподаватель кафедры конституционного права СГЮА

Троицкая Татьяна Викторовна, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного права СГЮА

Тюменева Наталия Владимировна, доцент, канд. юрид. наук, зав. каф. теории и государства и права юр. ф-та СГУ имени Н.Г. Чернышевского

Угланова О.А., канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного права СГЮА

Умяров Роман Александрович, руководитель отдела продаж агентства недвижимости «Эксперт» (г. Уфа); научный руководитель – Ефимов Олег Николаевич, канд. филос. наук

Чмыга Оксана Васильевна, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного права Белорусского государственного университета (г. Минск)

Чунина Марина Сергеевна, соискатель, кафедра правосудия ФГБОУ ВО «Пензенский государственный университет»; научный руководитель – д-р. юрид. наук, доцент Гук Павел Александрович

Шайхуллин Марат Селирович, канд. юрид. наук, доцент кафедры права Академии ВЭГУ (г. Уфа)

Шиндина Анна Владимировна, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного права СГЮА

Шувалова Е.Б., профессор, д-р экон. наук, начальник Управления аттестации и подготовки научных кадров ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» (г. Москва)

Шуршалова Елена Сергеевна, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного права СГЮА

Шушняев Дмитрий Александрович, прокурор отдела управления Главного управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации, аспирант Отдела научного обеспечения организации прокурорской деятельности ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры Российской Федерации» (г. Москва); научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Винокуров А.Ю.

Юрин Владимир Михайлович, доцент, канд. юрид. наук, профессор кафедры уголовного процесса, криминалистики и судебных экспертиз юр. ф-та СГУ имени Н.Г. Чернышевского

Яппарова Розалия Рависовна, канд. социол. наук, заместитель директора ГАУ «Центр гуманитарных исследований Министерства культуры Республики Башкортостан»

Содержание

Абаева Е.А. ПРАВОТВОРЧЕСТВО ПРЕЗИДЕНТА РФ: ОТ УКАЗНОГО К ПОРУЧИТЕЛЬСКОМУ ПРАВУ	3
Айрапетян А.С., Данилова О.А. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ ПО ВОПРОСУ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА (КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ И ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)	7
Арзамасцев О.П. ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК СУБЪЕКТ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ	11
Асадуллина Г.Р., Ивентьев С.И. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КОНЦЕПТ «ДУХОВНО-НРАВСТВЕННЫЕ РИСКИ» В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	15
Балашова Т.Н. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	19
Басова А.В. НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРАВОТВОРЧЕСТВА В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ	24
Бердникова Е.В. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ДОВЕРИЯ К ДЕЙСТВИЯМ ПАРЛАМЕНТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	27
Блохина Н.А., Власова М.А. ВЛИЯНИЕ НАУЧНОЙ ОБЩЕСТВЕННОСТИ НА ПРАВОТВОРЧЕСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА	32
Богатова Е.В. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ	36
Босова Е.Н. К ВОПРОСУ О СТАТУСЕ ЧЛЕНА ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ С ПРАВОМ СОВЕЩАТЕЛЬНОГО ГОЛОСА	39
Бурлака С.Н. ЦИФРОВИЗАЦИЯ ПРАВОТВОРЧЕСТВА: ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ	43
Велиева Д.С. СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В КОНТЕКСТЕ СОЦИАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАВЕНСТВА	47
Вилачева М.Н. РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ДОШКОЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В РФ	52
Воронцова Е.В., Воронцов А.Л. КАЧЕСТВЕННЫЕ И БЕЗОПАСНЫЕ ПРОДУКТЫ КАК УСЛОВИЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ СФЕРЕ	55

Гаврилов Е.В. О ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЮ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ В СФЕРЕ РЕКЛАМЫ (НА ПРИМЕРЕ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ)	60
Голикова А. В. К ПРОБЛЕМЕ УСТАНОВЛЕНИЯ ГРАНИЦ ПУБЛИЧНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ	64
Головченко В.И. К ПРОБЛЕМЕ АГРЕГИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ ПАРЛАМЕНТСКИХ ПАРТИЙ В ХОДЕ ПРОЦЕССА ПРАВОТВОРЧЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ПАРТИИ «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ»)	68
Голуб О.Ю. КОММУНИКАТИВНАЯ КОМПЕТЕНТНОСТЬ В СТРУКТУРЕ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАТИВНОЙ КУЛЬТУРЫ	71
Гордиенко М.С., Шувалова Е.Б. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ НЕНАЛОГОВЫЕ ПЛАТЕЖИ КАК ОБЪЕКТ ПРАВОТВОРЧЕСТВА В ФИНАНСОВОЙ СФЕРЕ РОССИИ	75
Григорьева Т.А. СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ	78
Грудинин Н.С. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО В СВЕТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2020: МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ И СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ	82
Добробаба М.Б. ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МОТИВАЦИОННОГО МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	86
Дураев Т.А. ОСОБЕННОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА (НА ПРИМЕРЕ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТНОЙ ДУМОЙ)	91
Ефимов О.Н. ПРОТИВОРЕЧИЯ ИНТЕРЕСОВ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА В ПРАКТИКЕ АГРОСТРАХОВАНИЯ С ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКОЙ	96
Жалыбин С.М. ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО ИЛИ УЗАКОНЕННАЯ КОРРУПЦИЯ?	100
Зернов И.В. ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ РОССИИ	106
Иванников И.А. ПОРЯДОК ОСВОБОЖДЕНИЯ ГЛАВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА	109
Иванов А.А. ПРАВОТВОРЧЕСТВО В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ: ПРОБЛЕМА ЭФФЕКТИВНОСТИ	112

Казаков А.А. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, МЕДИА И ОБЩЕСТВА В УСЛОВИЯХ ДЕВАЛЬВАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ	117
Казка А.А. КОЛИЧЕСТВО ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ДЕПУТАТОВ КАК ВЫЗОВ ДЛЯ РЕГИОНАЛЬНОГО PR-СПЕЦИАЛИСТА	120
Каримова Р.М., Яппарова Р.Р. ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕПОДАВАНИЯ БАШКИРСКОГО ЯЗЫКА В ШКОЛАХ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН	125
Киселева Т.М. ПРОБЛЕМЫ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ	129
Ковлагина Д.А. О КРИТЕРИЯХ МАЛОЗНАЧИТЕЛЬНОГО ДЕЯНИЯ (НА ОСНОВЕ СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА АДМИНИСТРАТИВНОГО И УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА)	132
Колесников Е.В. НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	137
Комбарова Е.В. КОЛЛИЗИИ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И ПУТИ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ	140
Комков И.В. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ ДИНАМИКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА РОССИИ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАКТИКА	147
Комкова Г.Н. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ДОСТУПА НАСЕЛЕНИЯ К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	150
Коробко К.И. О ВОЗМОЖНОСТИ ОГРАНИЧЕНИЯ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ МЕДИЦИНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ ЧАСТНОЙ СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ НОРМАТИВНЫМИ ПРАВОВЫМИ АКТАМИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	154
Куликова С.А. ДОВЕРИЕ ГРАЖДАН К ОФИЦИАЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ В УСЛОВИЯХ ЭКСТРАОРДИНАРНЫХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ	158
Курабеков М.Г. ГАРАНТИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН	164
Куташевская Я.С. ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОЛЛИЗИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНТЕРНЕТ-ДЕЛИКТОВ	166
Лада А.С. ЛОКАЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ: ТЕЗИСЫ О ПРОБЛЕМАХ	169
Лазарева О.В. ПРЕДЕЛЫ СВОБОДЫ В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	172
Липатов Э.Г. ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА	176
Мазуренко А.П. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СУБЪЕКТОВ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	180

Макаренко Е.А. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В СФЕРЕ СТРАХОВАНИЯ ИМУЩЕСТВА И ОТВЕТСТВЕННОСТИ	185
Миннигулова Д. Б. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД К СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ	189
Михайлов А.Е. ПРАВОТВОРЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ	195
Мохов А.Ю. УЧАСТИЕ ОБЪЕДИНЕНИЙ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ТОВАРОПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ	200
Нардина О.В. ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНКЛЮЗИВНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	204
Пажетных Д.В. РАЗУМНЫЕ СРОКИ СУДОПРОИЗВОДСТВА: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ	213
Плотникова И.Н. РОЛЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	216
Покатов Д.В. ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА И РОЛЬ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В РЕГИОНАХ ТРАНЗИТИВНОГО ТИПА	221
Потанов А.В. СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ СУБЪЕКТНОГО СОСТАВА В ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЯХ	226
Пресняков М.В. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ОПРЕДЕЛЕННОСТИ	230
Рабазанов С.А. К ВОПРОСУ О РОЛИ НАРОДА В РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА	234
Романовская О.В. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА В УСЛОВИЯХ КОНЦЕПЦИИ МИНИМАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА	238
Романовский В.Г. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ВОЕННОГО ВРЕМЕНИ	242
Сайбулаева С.А. БИКАМЕРАЛИЗМ КАК ВАЖНЫЙ ПРИНЦИП ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПАРЛАМЕНТА ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА	245
Сафиуллин Н.А. ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ РОССИЙСКОГО НОТАРИАТА	251
Семенова Ю.А. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ МОЛОДЕЖНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА	253

Сидорова Е.З. ДОГОВОР НА ОКАЗАНИЕ МЕДИЦИНСКИХ УСЛУГ КАК СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ	258
Стребкова Е.Г. КОНСТИТУЦИЯ В ПРАВОВОМ МЕХАНИЗМЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИИ И МИРЕ	262
Стрыгина С.В. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТИМУЛОВ В РАЗВИТИИ ИННОВАЦИЙ В РФ	265
Сычев В.Б. УЧАСТИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ И КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ СУБЪЕКТОВ РФ В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	269
Тогужаева Е.Н. ВАЖНОСТЬ ДЕТЕРМИНАЦИИ УРОВНЯ СФОРМИРОВАННОСТИ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАТИВНОЙ КУЛЬТУРЫ НАСЕЛЕНИЯ ПРИ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	274
Торосян Р.А. НОВЕЛЛЫ И ОШИБКИ СОВРЕМЕННОГО ПЕНСИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ГЕНДЕРНЫЙ АСПЕКТ	277
Троицкая Т.В. ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ СУБЪЕКТНОГО СОСТАВА МЕХАНИЗМА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ	280
Тупиков Н.В. ЦИФРОВИЗАЦИЯ ПРАВА	284
Тюменева Н.В. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАТИВНОЙ КУЛЬТУРЫ	286
Углонова О.А. НЕКОТОРЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА	291
Умяров Р.А. СТРАХОВАНИЕ УРОЖАЯ С ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКОЙ В СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОМ КООПЕРАТИВЕ: РАСЧЕТЫ, ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ	294
Чмыга О.В. ОСНОВАНИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И ДОСРОЧНОГО ПРЕКРАЩЕНИЯ МАНДАТА МЕСТНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ В БЕЛАРУСИ: ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ	299
Чунина М.С. КОНСТИТУЦИОННОЕ СУДЕБНОЕ НОРМОТВОРЧЕСТВО: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ	301
Шайхуллин М.С. ГАРАНТИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ ПРАВОТВОРЧЕСКОМ УРОВНЕ	303
Шиндина А.В. НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ	306
Шуршалова Е.С. К ВОПРОСУ О ПРИМЕНЕНИИ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ	309

<i>Шушняев Д.А.</i> О ПРАКТИКЕ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРОВ В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ	312
<i>Юрин В.М.</i> МОШЕННИЧЕСТВО В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА И ДОКАЗЫВАНИЯ	316
<i>Сведения об авторах</i>	321
<i>Содержание</i>	326

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ,
БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА
В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**Материалы
XIII Международной научно-практической конференции
(2 июля 2020 г.)**

Подписано в печать 23.11.2020 г.. Формат 60×84/16.
Усл.-печ. л. 19,3. Тираж 300 экз. Заказ № 317

Издательство «Саратовский источник»
г. Саратов, ул. Кутякова 138б, 3 этаж.
Тел. 52-05-93
Отпечатано в типографии «Саратовский источник»