



ВЕСТНИК

СУРГУТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА

ВЫПУСК 3 (17)

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

12+

2017

**БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
ХАНТЫ-МАНСИЙСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА — ЮГРЫ
«СУРГУТСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

ВЕСТНИК

**Сургутского государственного
университета**

Научный журнал

ВЫПУСК 3 (17)

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

**Сургут
2017**

Учредитель и издатель

бюджетное учреждение высшего образования
Ханты-Мансийского автономного округа – Югры
«Сургутский государственный университет»

Главный редактор

Литовченко Ольга Геннадьевна, д. б. н., доцент

Ответственный редактор

Чалова Анна Петровна, к. филол. н.

Редакционный совет

Юридические науки:

Анисимов Валерий Филиппович, д.ю.н., доцент
Букаев Николай Михайлович, д.ю.н., профессор
Дядькин Дмитрий Сергеевич, д.ю.н., доцент
Кокотов Александр Николаевич, д.ю.н., профессор
Попова Лариса Александровна, к.ю.н., доцент
Руденко Виктор Николаевич, д.ю.н., профессор, чл.-корр. РАН
Саликов Марат Сабирьянович, д.ю.н., профессор
Трунцевский Юрий Владимирович, д.ю.н., профессор
Филиппова Наталья Алексеевна, д.ю.н., доцент

Экономические науки:

Владимирова Татьяна Александровна, д. э. н., профессор
Галазова Светлана Сергеевна, д. э. н., профессор
Грошев Александр Романович, д. э. н., профессор
Каратаев Алексей Сергеевич, д. э. н., профессор
Мильчакова Наталья Николаевна, д. э. н., профессор
Ниценко Виталий Сергеевич, д. э. н., доцент
Чуланова Оксана Леонидовна, д. э. н., доцент
Ямпольская Наталья Юрьевна, д. э. н., доцент

Биологические науки:

Аракелян Петрос Карапетович, д.в.н., профессор
Вартапетов Лев Гургенович, д.б.н., профессор
Говорухина Алена Анатольевна, д.б.н.
Логинов Сергей Иванович, д.б.н., профессор
Межеряков Виталий Витальевич, д.м.н., профессор
Нифонтова Оксана Львовна, д.б.н., доцент
Свириденко Борис Федорович, д.б.н., профессор
Стариков Владимир Павлович, д.б.н., профессор
Шалабодов Александр Дмитриевич, д.б.н., профессор
Шепелева Людмила Федоровна, д.б.н., профессор

Издается с декабря 2013 года

Выходит 4 раза в год

Полные тексты статей размещаются на странице журнала на сайте surgu.ru и в базе данных
Научной электронной библиотеки на сайте elibrary.ru,
сведения о публикуемых материалах включаются в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ).

Подписной индекс Объединенного каталога «Пресса России» 43401.

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций 03.07.2015 г.
Свидетельство о регистрации СМИ ПИ № ФС 77-62336.

Адрес редакции:

628412, Тюменская обл., Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, г. Сургут, пр. Ленина, 1, к. 324.
Тел. (3462) 76-29-88, факс (3462) 76-29-29, e-mail: chalova_ap@surgu.ru.

СОДЕРЖАНИЕ

Андриенко А. И. Правовые вопросы участия некоммерческих организаций в конкурсах на получение грантов	4
Ануфриева Н. С. Институт старост как форма участия населения в местном самоуправлении	10
Арутюнян А. Г., Куприянова Е. В. Функции и задачи миграционных служб России и Армении в современных условиях ...	18
Жилкина П. А. Печатный агитационный материал: проблемы законодательной дефиниции	24
Захаров А. А. Публичные слушания в муниципальных образованиях: проблемы эффективности (на примере города Сургута)	28
Итяшева И. А., Стражевич Ю. Н. Социальные обязанности граждан в модели социального государства Российской Федерации	32
Ищенко О. В. Информационная открытость деятельности общественных советов при органах исполнительной власти ХМАО – Югры	37
Кодинцев А. Я. «Между двумя террорами»: руководители юстиции в борьбе за власть в 1935–1936 гг. ...	44
Лихачева О. В. Правовое регулирование участия граждан в охране общественного порядка (на примере Сургутского района)	51
Марданов А. Б. Влияние некоторых макроэкономических показателей на преступления в сфере экономической деятельности (безработица, среднемесячная номинальная начисленная заработная плата). Криминологическое исследование (по данным 2005–2013 гг.)	58
Никульшин К. В. К вопросу о приоритете российского национального уголовного права	64
Стрижаков И. В. Спор общеправовой и Канцлерской судебной юрисдикции в Англии начала XVII века на примере дела «Кортни против Гленвилл»	69
Сухоруков А. С. Оценка регулирующего воздействия и экспертиза муниципальных правовых актов муниципального образования город Екатеринбург	72
Филиппова Н. А. Представительство коренных малочисленных народов в России: новеллы федерального и регионального законодательства	77
Юланова А. Н. Право на сохранение этнической идентичности коренных малочисленных народов как субъективное конституционное право: проблемы закрепления	81
Сведения об авторах	86
Правила направления, рецензирования и опубликования материалов авторов	88

УДК 347.471

Андрюенко А. И.
Andrienko A. I.

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ УЧАСТИЯ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В КОНКУРСАХ НА ПОЛУЧЕНИЕ ГРАНТОВ

LEGAL ISSUES OF NON-PROFIT ORGANISATIONS PARTICIPATION IN COMPETITIONS FOR GRANTS RECEIPT

Статья посвящена вопросам участия некоммерческих организаций в конкурсах на получение грантов. Рассмотрены вопросы правоприменения и даны предложения по их решению.

The paper is devoted to some issues of non-profit organisations in competitions participation for grants receipt. The author considers some issues of law enforcement and gives suggestions for its solution.

Ключевые слова: некоммерческая организация, социально-ориентированная некоммерческая организация, грант.

Keywords: non-profit organisation, socially oriented non-profit organisation, grant.

Некоммерческие организации (далее – НКО) в России в последнее десятилетие стремительно набирают вес в решении различных общественных вопросов. Президент Российской Федерации в своих посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации в 2015 и 2016 гг. особо подчеркивал необходимость поддерживать НКО [4–5]. Цитата из послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2016 г. о том, что органы власти «не должны жадничать», стала одной из самых популярных среди представителей некоммерческого сектора.

Действительно, некоммерческие организации нуждаются в поддержке государства и муниципалитетов, прежде всего – финансовой. В статье рассмотрены вопросы, которые возникают у НКО, желающих получить финансовую поддержку (грант). Данные вопросы касаются, прежде всего: правового основания, требований к НКО, условий получения гранта, получения консультаций и иной информационной поддержки и отчетности.

Основой для всех вопросов финансовой поддержки НКО является Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. от 3 июля 2016 г.) (далее – Федеральный закон «Об НКО») [3]. Он определяет, что оказание финансовой поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям может осуществляться в соответствии с законодательством Российской Федерации за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов путем предоставления субсидий.

На уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований принимаются соответствующие нормативные правовые акты, регламентирующие порядок финансовой поддержки НКО. Так, например, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре (далее – ХМАО) – это Закон от 19 декабря 2010 г. № 229-оз «О поддержке региональных социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» (в ред. от 11 марта 2015 г.) (далее – Закон № 229-оз). Закон № 229-оз устанавливает, что финансовая поддержка региональных социально ориентированных НКО осуществляется органами государственной власти автономного округа в соответствии с федеральным законодательством за счет средств бюджета автономного округа путем предоставления на конкурсной основе субсидий и (или) грантов.

Администрацией г. Сургута ежегодно объявляется конкурс грантов в форме субсидий некоммерческим организациям в целях поддержки общественно значимых инициатив. Проведение конкурса регламентируется постановлением Администрации города Сургута от 15.05.2013 № 3129 «О порядке предоставления грантов в форме субсидий некоммерческим организациям в целях поддержки общественно значимых инициатив» (посл. изм. от 19.06.2015 г.) [1].

Итак, первое, что представители НКО должны выяснить – это на основании какого нормативно-правового акта осуществляется конкурс. В данном вопросе проблем чаще всего не возникает, так как в настоящее время любой орган власти имеет свой официальный сайт в Интернете, на котором размещает всю информацию о конкурсе, в том числе текст нормативно-правового акта. Иногда НКО пренебрегают изучением правовых основ. Это неправильно, так как в нормативных актах изложена информация, которая помогает выиграть конкурс.

При этом ясно, что финансовая поддержка оказывается при соблюдении некоммерческой организацией ряда условий. Условия определяются на соответствующем уровне власти в зависимости от уровня поддержки: федеральной, региональной или местной. Требования, предъявляемые к НКО, касаются: 1) вида деятельности; 2) «возраста» НКО; 3) отсутствия задолженности по ранее предоставленным на возвратной основе бюджетным средствам и/или обязательным платежам перед бюджетами всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и государственными внебюджетными фондами.

Виды деятельности, которые должна осуществлять НКО, чтобы получить финансовую поддержку, определяет ст. 31.1 Федерального закона «Об НКО». Перечень с момента вступления в силу увеличился с 9 до 18 пунктов. Государство откликается на общественный запрос, учитывает актуальные проблемы, которые необходимо решать и поддерживать их решение некоммерческими организациями. Виды деятельности, поддерживаемые на региональном и муниципальном уровнях, могут быть шире. Некоммерческие организации также должны учитывать перечень видов деятельности, указанный в законе. Бывают ситуации, когда НКО фактически осуществляет деятельность, поддерживаемую финансово, но не имеет в Уставе соответствующего юридического закрепления. В данном случае НКО следует внести дополнения в Устав и указать тот вид деятельности, которым НКО занимается.

С другой стороны, складывались ситуации, когда государственные органы буквально толковали ст. 31.1 и требовали от НКО, чтобы в Уставе были закреплены все виды деятельности, так, например, было в Тюмени в 2014 г. Но данное требование противоречит закону, ведь от НКО фактически требуют заниматься всем спектром общественно полезной деятельности от социального обслуживания граждан до участия в профилактике и тушении пожаров. Деятельность же НКО является самостоятельной и добровольной, никто не может обязать ее заниматься определенным видом деятельности. Заметим, что в ХМАО таких проблем не возникало.

Следующее условие, которое ставится перед НКО для участия в конкурсах на получение финансовой поддержки, – это действие юридического лица не менее одного года с момента его государственной регистрации. Данное условие кажется вновь созданным НКО неправильным. Почему они должны ждать год, чтобы получить поддержку государства? Ведь это как раз то время, когда НКО предстоит стать на ноги. Но стоит учитывать, что не только честные граждане создают НКО с общественно полезной целью. Существует опасность создания НКО под определенный конкурс с мошенническими целями. Но самое главное, на наш взгляд, то, что НКО должна зарекомендовать себя, подтвердить, что ее уставные цели не расходятся с целями реальными. Ведь кроме государственной и муниципальной поддержки существует и поддержка общества.

На региональном и местном уровнях могут быть дополнительные требования или запреты к НКО, желающим участвовать в конкурсе на получение субсидии/гранта. Так, например, в ХМАО в конкурсном отборе не могут принимать участие:

- а) физические лица;
- б) коммерческие организации;
- в) государственные корпорации;
- г) государственные компании;
- д) политические партии;
- е) государственные учреждения;
- ж) муниципальные учреждения;
- з) общественные объединения, не являющиеся юридическими лицами;

и) некоммерческие организации, представители которых являются членами конкурсной комиссии по проведению конкурсного отбора для предоставления государственной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям ХМАО в форме субсидий (далее – конкурсная комиссия).

Следующий вопрос, который необходимо рассмотреть, – это порядок получения финансовой поддержки. На каждом уровне публичной власти принимается специальный нормативный правовой акт, который определяет порядок подачи заявки, необходимые документы, сроки, лиц, ответственных за проведение конкурса, и иные условия.

На федеральном уровне стоит обратить внимание на постановление Правительства Российской Федерации от 23.08.2011 № 713 (ред. от 25.05.2016) «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям». Данное постановление утверждает Правила предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, Правила предоставления субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций.

Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим координацию предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ поддержки социально ориентированных НКО, является Министерство экономического развития Российской Федерации.

Отдельно регулируется вопрос получения так называемых Президентских грантов. В 2017 г. порядок их получения претерпел значительные изменения. 3 апреля 2017 г. Президент Российской Федерации подписал распоряжение № 93-рп «Об обеспечении в 2017 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина» [2].

В 2017 г. проведение двух конкурсов и предоставление грантов Президента Российской Федерации поручено фонду-оператору президентских грантов по развитию гражданского общества (Фонду президентских грантов). Для сравнения: в 2016 г. операторов было девять, каждый из них занимался распределением грантов в определенной сфере общественных отношений, было проведено четыре конкурса в течение 2016 г. Для региональных НКО, находящихся далеко от центра России, получить Президентский грант было очень непросто. Сложности были в получении консультаций, выборе грантооператора, сборе достаточно большого пакета документов и т. д.

Важными особенностями конкурсов 2017 г. являются:

- отмена бумажной формы заявки: прием заявок осуществляется исключительно в электронной форме, через личный кабинет на интернет-портале (<http://президентскиегранты.рф>);
- упрощение процедуры подготовки заявки и сбора документации: все документы предоставляются исключительно в виде электронных копий, необходимость предоставления ряда документов отменена;
- упрощение процедуры подготовки и сдачи отчетности по гранту: всю отчетность организации-победители будут сдавать в электронной форме.

Забегаая вперед, отметим, что данные нововведения хотелось бы перенести и на другие конкурсы. Одна из проблем при правоприменении – это большая бумажная нагрузка на представителей НКО.

Далее рассмотрим порядок получения финансовой поддержки на региональном уровне на примере ХМАО. Условия участия и получения субсидий установлены Порядком предоставления государственной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям ХМАО в форме субсидий, утвержденном постановлением Правительства ХМАО от 9 октября 2013 г. № 412-п «О государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Развитие гражданского общества в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре на 2016–2020 годы».

Положением о Департаменте общественных и внешних связей ХМАО (далее – Департамент), утвержденным постановлением Губернатора автономного округа от 01.07.2010 № 115, обязанность по осуществлению мер по государственной поддержке социально ориентированных НКО, осуществляющих деятельность в автономном округе, возложена на Департамент.

Прием заявок на конкурсный отбор для предоставления государственной поддержки социально ориентированным НКО объявляет Департамент ХМАО. Объявление о проведении конкурсного отбора размещается на официальном сайте Департамента в Интернете, а также на региональном информационном портале гражданского общества Югры «Юграждин.РФ» (далее – портал Юграждин.РФ) за 20 календарных дней до начала приема заявлений и документов на участие в конкурсном отборе. Представителям НКО необходимо осуществлять мониторинг информации на сайте, чтобы узнавать информацию о конкурсах. В Сургуте Управление общественных связей Администрации г. Сургута организует информационную рассылку о конкурсах на электронные адреса НКО. Данная практика очень удобна, НКО получают информацию своевременно.

Один из вопросов, при решении которого у представителей НКО возникают трудности, – документы, необходимые для участия в конкурсном отборе. Например, для получения субсидии из окружного бюджета НКО должна представить:

- а) заявление на участие в конкурсном отборе;
- б) проект на бумажном и электронном носителях;
- в) копии учредительных документов;
- г) смету проекта;
- д) календарный план реализации мероприятий проекта.

Дополнительные документы Департамент запрашивает в рамках межведомственного взаимодействия.

Для участия в конкурсе на получение субсидий в Сургуте дополнительные документы (справки) НКО должны получать самостоятельно. Учитывая, что справки готовят не менее 5–7 рабочих дней, представителям НКО необходимо получить их заранее, чтобы успеть подать заявку на конкурс вовремя.

Заполнение заявления на участие в конкурсе – один из главных вопросов для НКО. От того, как сформулируют свои цели и задачи, описание проекта, обоснование его значимости, зависит получит ли организация денежные средства на свой проект. Обратимся к практике работы в Сургуте, где до начала приема заявок Управление общественных связей Администрации г. Сургута проводит семинар с участием эксперта. Такой вид поддержки важен и востребован, поэтому опыт Сургута стоит взять на заметку и другим муниципальным образованиям. В ХМАО, например, в течение срока приема заявок Департамент организует консультирование по вопросам их подготовки. Представителям НКО стоит пользоваться всеми способами поддержки при заполнении заявки на конкурсы.

Документы на участие в конкурсном отборе принимаются в ходе личного приема представителя НКО в г. Ханты-Мансийске, либо почтовым отправлением. При этом датой приня-

тия заявки считается дата, указанная на входящем штампе почтового отделения г. Ханты-Мансийска. Казалось бы, отправка пакета документов на конкурс для НКО – простое действие, которое не создает проблем. На самом деле это не так. Во-первых, отправка документов – это расходы. Многие НКО существуют только на пожертвования, деятельность осуществляется волонтерами, т. е. штатных работников в организации нет. Административные расходы волонтеры оплачивают из личных средств. Во-вторых, это время, которого у волонтеров также нет. В-третьих, срок подачи документов для НКО, находящихся не в г. Ханты-Мансийске, уменьшается на срок доставки почтового отправления. В этой связи хотелось бы перехода региональных конкурсов на электронный документооборот, аналогично тому, как это произошло в 2017 г. с Президентскими грантами.

По итогам конкурса Департамент общественных и внешних связей ХМАО сообщает, что конкурсной комиссией подведены итоги конкурсного отбора по предоставлению государственной поддержки социально ориентированным НКО ХМАО – Югры. Направление участникам конкурсного отбора уведомлений о результатах рассмотрения конкурсной комиссией поданных ими заявок не осуществляется. Информация об участниках конкурсного отбора, результатах рассмотрения поданных ими заявок, а также иная информация о проведении конкурсного отбора размещается на официальном сайте Департамента в Интернете, на портале Югражанин.РФ и в средствах массовой информации.

Победители конкурсного отбора заключают соглашение с Департаментом о предоставлении субсидии. Получатель субсидии обязан использовать субсидию на цели, предусмотренные соглашением, и представлять в Департамент запрашиваемую документацию, необходимую для контроля ее целевого использования. Отчет НКО за использование субсидии – это также головная боль общественников. Часто отчет не получается сдать с первого раза, бухгалтеры органов власти требуют исправления или замены документов. Представители НКО, чаще всего несведущие в юридических и бухгалтерских тонкостях, вынуждены исправлять и переделывать документы, что также отнимает много времени. Те, кто отчитываются за получение субсидии не первый раз, заранее уточняют требования к оформлению документов, их перечень. В этой связи стоит вносить в договор на получение субсидии перечень документов, необходимых для отчета, с подробным описанием предъявляемых к ним требованиям. Если это представляется невозможным по объективным причинам, следует выдавать представителю НКО памятку, какие документы необходимо будет предоставить для отчета.

Подводя итог, отметим, что в настоящее время действует достаточно проработанная нормативная база для участия НКО в конкурсах на получение финансовой поддержки. Недостатки частного характера стоит исправлять по мере выявления. Для любой НКО важна стабильность, поэтому кардинальные изменения законодательства только внесут дополнительные неудобства.

Рекомендовать к исправлению хотелось бы порядок подачи заявок. Необходимо отходить от бумажной формы документов и переходить к подаче документов на конкурсы в электронном виде. Это сократит для НКО и расходы, и время.

Целесообразно включать в нормативные акты условие проведения за месяц до начала приема заявок консультаций и семинаров с привлечением экспертов. Такая система показала себя с хорошей стороны в Сургуте. Некоммерческим организациям, особенно начинающим, важно разъяснить детально правила и особенности заполнения заявок. В настоящее время успешно практикуются вебинары – обучение в Интернет, такая форма могла бы заменить семинары в одном городе и охватить все города субъекта Российской Федерации.

Закончим рекомендациями для представителей НКО. Зачастую участники НКО не стремятся изучать нормативную базу, вникать в тонкости законов и положений, что тормозит их развитие. В статье представлена основная нормативная база – федеральные нормативные акты, а также акты ХМАО и г. Сургута, на основании которых осуществляется поддерж-

ка НКО. Данные акты необходимо обязательно изучить при подготовке заявок на конкурсы. Также нужно взаимодействовать с органами власти в части выявления недостатков в порядке получения финансовой помощи.

Литература

1. О внесении изменения в постановление Администрации города от 15.05.2013 № 3129 «О порядке предоставления грантов в форме субсидий некоммерческим организациям в целях поддержки общественно значимых инициатив» : постановление Администрации города Сургута от 20.02.2017 № 1029. URL: <http://admsurgut.ru/rubric/1008/Postanovleniya-Administracii-goroda?page=15> (дата обращения: 19.04.2017).
2. Об обеспечении в 2017 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина : распоряжение Президента Российской Федерации от 03.04.2017 г. № 93-рп // Рос. газ. 2017. № 7244 (78).
3. О некоммерческих организациях : федер. закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.
4. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию : 3 декабря 2015 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189898/ (дата обращения: 06.01.2017).
5. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию : 1 декабря 2016 г. Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379> (дата обращения: 06.01.2017).

УДК 342.553

Ануфриева Н. С.
Anufrieva N. S.

ИНСТИТУТ СТАРОСТ КАК ФОРМА УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

INSTITUTE OF ELDERS AS A FORM OF POPULATION PARTICIPATION IN LOCAL SELF-GOVERNANCE

В статье рассмотрены вопросы участия населения в местном самоуправлении путем избрания старост гражданами отдельных территориальных поселений. Староста является новым субъектом в структуре местного самоуправления, правовой статус которого определяется муниципальными правовыми актами. Представлены результаты опроса советов муниципальных образований субъектов РФ, проведенного представителями Общероссийского конгресса муниципальных образований, по вопросу эффективности введения института старост по практике Ленинградской области.

In the paper the issues of the population participation in local self-governance by electing elders of certain territorial settlements are considered. Elder is a new person in the structure of the local self-governance, whose legal status is determined by municipal legal acts. In the article the results of the survey of the Russian Federation municipal entities councils, conducted by the representatives of the National Congress of municipal entities, regarding the effectiveness of the introduction of the elders' institute in Leningrad region are presented.

Ключевые слова: муниципальные образования, староста, форма участия населения, местное самоуправление.

Keywords: municipal entities, elder, form of population participation, local self-governance.

Деятельность муниципальных органов может быть намного продуктивнее при условии, если каждый отдельный человек, проживающий в данном муниципальном образовании, будет содействовать муниципальным органам в решении отдельных вопросов.

Право на участие граждан в местном самоуправлении закреплено в ст. 130 Конституции РФ [2], согласно которой местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Часть 2 ст. 130 Конституции РФ устанавливает формы участия населения в местном самоуправлении: референдум, выборы, другие формы прямого волеизъявления через выборные и другие органы местного самоуправления. Основные положения о формах и порядке участия населения в осуществлении местного самоуправления закреплены в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7].

Президент РФ Владимир Владимирович Путин неоднократно акцентировал внимание на необходимости участия населения в деятельности органов местного самоуправления. Так, в январе 2013 г. при участии Президента РФ было проведено заседание по развитию местного самоуправления, на котором обсуждали вопросы совершенствования правового регулирования органов местного самоуправления. Говоря в своем послании к Федеральному Собранию о необходимости совершенствования основ местного самоуправления, Президент России отметил, что «местная власть должна быть устроена так... чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой» [3]. По результатам заседания Президентом РФ было дано соответствующее поручение. Однако для решения этой задачи важно не только

территориально приблизить муниципалитеты к населению, но и сделать их открытыми для жителей, обеспечить развитие на местах общественно-политической активности, создать возможности для участия граждан в управлении муниципальными образованиями [1].

С целью исполнения поручений Президента РФ Общероссийский комитет муниципальных образований (далее – ОКМО) проанализировал формы участия населения в местном самоуправлении. Интерес ОКМО был акцентирован на опыте Ленинградской области, где Законом Ленинградской области от 14 декабря 2012 года № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления» [6] введен новый субъект в структуре местного самоуправления – староста.

Согласно вышеназванному закону староста избирается на собрании жителей части территории поселения (если их менее 50 человек) или из числа членов общественного совета части территории поселения (если в ней проживает от 50 до 500 человек). Часть территории поселения, на которой осуществляется деятельность старосты (как правило, сельский населенный пункт, не являющийся административным центром поселения, или группа сельских населенных пунктов), определяется муниципальным правовым актом поселения. Староста может исполнять свои полномочия как на общественных началах, так и по срочному трудовому договору за счет средств бюджета поселения.

Согласно закону № 95-оз направления деятельности старосты, его полномочия, порядок взаимодействия с органами местного самоуправления определяются решением совета депутатов поселения, и он подотчетен как жителям, так и органам местного самоуправления, фактически являясь по своему правовому статусу выборным должностным лицом местного самоуправления, подчиняющимся совету депутатов и администрации поселения. В этом отличие от такой формы непосредственного участия граждан в местном самоуправлении, как территориальное общественное самоуправление, предусматривающей самостоятельность жителей муниципальных образований.

Важной составляющей опыта Ленинградской области является государственная поддержка института старост. Содействие его развитию осуществляется путем предоставления из областного бюджета средств на поддержку части территории поселения, на которой действует староста, в размере не менее 100 тыс. руб. в год. Средства на поддержку предоставляются при наличии:

- муниципального правового акта, устанавливающего часть территории поселения, на которой действует староста;
- муниципального правового акта, устанавливающего направления деятельности старосты;
- решения собрания (конференции) жителей части территории поселения об избрании старосты;
- утвержденной советом депутатов поселения сметы либо утвержденной администрацией поселения программы, разработанных на основе предложений, поступивших от старосты;
- муниципального правового акта, устанавливающего уполномоченный орган поселения по осуществлению на части территории поселения отдельных функций администрации поселения;
- средств в местном бюджете на софинансирование утвержденной сметы.

Также в законе № 95-оз установлено право правительства Ленинградской области предусматривать в рамках долгосрочных целевых программ обучение старост.

Изучив опыт Ленинградской области, представителями ОКМО был проведен опрос советов муниципальных образований других субъектов РФ по поводу отношения последних к новой форме участия населения в местном самоуправлении – старостам [8]. Институт старост способен компенсировать возможные риски при объединении сельских поселений, т. е. избежать удаления местной власти от населения.

В опросе участвовали советы муниципальных образований 28 субъектов РФ (Республика Башкортостан, Дагестан, Калмыкия, Марий Эл, Саха (Якутия), Татарстан, Хакасия,

Красноярского и Ставропольского краев, Брянской, Вологодской, Кемеровской, Кировской, Курганской, Курской, Московской, Мурманской, Новгородской, Псковской, Ростовской, Рязанской, Смоленской, Тамбовской, Тульской, Ульяновской, Ярославской областей, Ханты-Мансийского и Чукотского автономных округов).

Результаты проведенного ОКМО опроса представлены следующим образом:

1. Признают достаточно эффективным и активно поддерживают институт старост семнадцать советов муниципальных образований республик Хакасия, Башкортостан, Марий Эл, Ставропольского края, Ханты-Мансийского автономного округа, Смоленской, Мурманской, Тульской, Вологодской, Московской, Курганской, Псковской, Рязанской, Ульяновской, Мурманской областей и др.

Так, в Смоленской области большинство муниципальных образований считают, что введение института сельских старост может быть эффективным при наличии соответствующей нормативной правовой базы, а также при предоставлении финансовых средств из бюджетов других уровней бюджетам поселений на развитие иных форм местного самоуправления. Совет муниципальных образований Тульской области отмечает, что процесс территориальных изменений, связанных с укрупнением муниципальных образований, является сегодня одним из приоритетов развития Тульского региона. Как следствие, происходит сокращение органов управления на муниципальном уровне.

2. Неэффективным считают введение института старост в системе местного самоуправления шесть советов муниципальных образований: Республики Татарстан, Республики Саха (Якутия), Красноярского края, Брянской, Курской и Псковской областей. В Ленинградской области в качестве одного из приоритетов развития региона было обозначено укрупнение муниципальных образований. В старостах увидели институт, который может компенсировать возможные риски при объединении сельских поселений, а именно, избежать эффекта удаления местной власти от населения. Противники введения института старост перечисленных выше муниципальных образований обосновывали свои позиции.

В настоящее время в Республике Татарстан 956 муниципальных образований, в том числе два городских округа, 43 муниципальных района, 38 городских поселений, 873 сельских поселения. В сельских поселениях республики количество населенных пунктов не превышает пяти, а большинство сельских поселений состоят из двух-трех населенных пунктов. Республика Татарстан целенаправленно не идет на укрупнение сельских поселений с целью максимального обеспечения доступности местной власти населению, поэтому введение института сельских старост в Татарстане признается неэффективным.

Аналогичной позиции придерживается совет муниципальных образований Брянской области, поясняя, что в Ленинградской области сельские поселения имеют довольно большие площади – от 500 до 1 000 км² и более, что означает значительный разброс населенных пунктов, причем с малой численностью населения – в среднем до 50 человек, а чаще 10–20 человек. В свою очередь, в Брянской области средняя продолжительность отдельных территориальных поселений 50–60 км² со средней численностью населения примерно как в Ленинградской области. Населенные пункты в Брянской области менее удалены от центральных усадеб и друг друга, данный факт позволяет администрациям сельских поселений проводить активную работу по обеспечению их жизнедеятельности. Более того, представители муниципальных образований Брянской области уточняют, что средняя численность населенных пунктов сельских поселений составляет от 100 до 300 человек, в каждом поселении таких населенных пунктов от четырех до десяти и практически в каждом есть депутат сельского совета народных депутатов, т. е. представитель местной власти. Следовательно, создавать институт старост в таких населенных пунктах нецелесообразно.

Совет муниципальных образований Курской области пояснил, что границы сельских поселений Курской области, как правило, установлены с учетом требований ст. 11 ФЗ-131 о пешеходной доступности административного центра (и возвращении обратно) в течение ра-

бочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав муниципальных образований. В Ленинградской области, по их мнению, в связи с невозможностью в силу сложившейся территориальной организации соблудости данный принцип и было инициировано создание института старост в целях приближения к сельским жителям, проживающим в весьма отдаленных от административного центра сельского муниципалитета территориях, постоянных представителей, наделенных официальными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Особой позиции о неэффективности введения института старост придерживается совет муниципальных образований Красноярского края. В основе его аргументации лежит недостаточность финансового обеспечения отдельных муниципальных образований и, как следствие, невозможность введения новых форм самоорганизации граждан. Данную позицию поддержал и совет муниципальных образований Брянской области, поясняя, что в ходе реализации проекта введения института сельских старост в Ленинградской области была выявлена необходимость их обучения компьютерной грамотности, коммуникационного оснащения рабочего места, плюс ежеквартальное вознаграждение. Все это требует дополнительного финансирования, которое не заложено в бюджетах муниципалитетов.

3. Не смогли сформулировать однозначного ответа о целесообразности введения института старост пять советов муниципальных образований (Республики Дагестан, Республики Калмыкия, Ставропольского края, Ростовской и Тамбовской областей).

Однако следует отметить, что большинство опрошенных ОКМО советов муниципальных образований (двадцать) высказались против того, чтобы институт старост стал обязательным для всех субъектов Российской Федерации. Большинство, выразивших данную позицию, ссылались на существенные различия в уровнях социально-экономического развития муниципальных образований. При наличии муниципальных образований, различных по территории, численности населения, уровню социально-экономического развития, с разными возможностями для мобилизации налогов и сборов огромное значение приобретает бюджетное регулирование. Полномочия органов МСУ не обеспечены достаточными финансовыми ресурсами. Следовательно, опыт Ленинградской области внедрения института старост потребует дополнительных финансовых средств.

Отметим, что из результатов опроса ОКМО советов муниципальных образований субъектов РФ следует, что опыт Ленинградской области по введению института старост нельзя признать абсолютным новаторством, так как отнюдь не в единичных субъектах РФ выявлена практика решения вопроса по участию населения в местном самоуправлении.

Так, по информации, представленной ОКМО, тринадцать советов муниципальных образований сообщили, что в их регионах уже имеется опыт организации взаимодействия населения с местной властью через старост.

В частности, в совете муниципальных образований Республики Башкортостан еще в 2004 г. в отдельных районах для организации благоустройства территории, культурно-досуговой деятельности сельчан, социальной поддержки малообеспеченных и решения других вопросов, а также в целях ускорения координации и взаимодействия населения сел и деревень с администрацией сельского поселения стала использоваться практика выборов старост сел, поселков из числа местных активистов-лидеров. После укрупнения сельских поселений в 2008–2009 гг. главам администраций поселений стало сложнее координировать и своевременно решать вопросы местного значения в отдаленных селах и деревнях поселения, поэтому институт старост стал заново возрождаться во многих районах республики. В 2013 г. в республике насчитывалось около 4 тыс. старост в 85 % населенных пунктов; треть из них – это люди пенсионного возраста с активной жизненной позицией, пользующиеся уважением односельчан. Многие старосты являются или являлись депутатами в своих сельских поселениях.

Именно благодаря старостам сельские власти могут ежедневно получать информацию о ситуации в поселении, а значит оперативно принимать необходимые меры. Старосты не

только акцентируют внимание властей на проблемах, волнующих земляков, но и выходят с предложениями, направленными на их решение, являются организаторами и активными участниками мероприятий, проводимых в селе. Население муниципальных образований при поддержке сельских старост активно принимает участие в проведении экологических субботников, посадке деревьев, очистке территорий вдоль рек, речек, родников и прудов, ограждении и приведении в порядок кладбищ, мест свалок и скотомогильников, строительстве хоккейных коробок.

Лидерами по становлению института старост являются Аургазинский, Архангельский, Салаватский, Мечетлинский, Бурзянский районы.

Староста избирается на собраниях граждан. Все старосты работают на безвозмездной основе. Администрации сельских поселений при необходимости обеспечивают старост помещением, транспортом и оргтехникой, предоставляют необходимую информацию.

В свою очередь, старосты на общественных началах имеются в совете муниципальных образований Республики Марий Эл. В муниципалитетах их полномочия и обязанности, как правило, не прописаны, обычно они действуют в рамках ТОС (являются их председателями). Совет полагает, что решение вопроса на федеральном уровне позволит повысить мотивацию сельских старост и в большей мере использовать институт сельских старост для нужд населения муниципалитетов.

Также в Республике Хакасия почти во всех сельских муниципальных образованиях в территориально отдаленных населенных пунктах есть старосты, осуществляющие свою деятельность на общественных началах, и только в пяти – на платной основе или совмещающие свою деятельность с работой в органах МСУ. В городских округах только в республиканском центре (г. Абакан) с 2003 г. работает институт выборных старост в семи удаленных от центра города районах. Эти старосты одновременно являются руководителями территориальных общественных самоуправлений. Органы ТОС включены в систему органов местного самоуправления: руководители ТОС являются выборными лицами и в то же время занимают муниципальные должности в соответствии с уставом города и бюджетным кодексом. Кроме того, почти все старосты являются действующими депутатами совета депутатов Абакана. Однако институт старост в Республике Хакасия представлен очень слабо, что связано с отсутствием регионального нормативно-правового регулирования деятельности старост.

В Ставропольском крае 182 муниципальных образования, имеющих статус городских и сельских поселений (61,5 % от общего числа), включают от двух до десяти населенных пунктов. Для решения вопросов местного значения в указанных муниципальных образованиях в соответствии с законом Ставропольского края «О реестре должностей муниципальной службы в Ставропольском крае» [4] в перечне должностей органов МСУ предусмотрены должности уполномоченных представителей главы муниципального образования в населенных пунктах (управляющих, старост).

В практической деятельности такие должности вводятся в штатное расписание администраций муниципальных образований только для работы в отдаленных населенных пунктах, входящих в состав муниципального образования, при наличии проживающего в них населения более 500 человек. В малонаселенных пунктах, входящих в состав муниципальных образований, которых в Ставропольском крае небольшое количество, работа с людьми осуществляется через общественные советы и депутатов представительных органов МСУ.

В Курганской области в Куртамышском районе, в Советском сельсовете, в 2000-х годах старосты, работа которых оплачивалась, избирались на собраниях граждан. В дальнейшем в связи с отсутствием финансовой поддержки институт старост прекратил свое существование.

В Лебяжьеvском районе в настоящее время сохранены ставки старост в пяти сельсоветах. Они активно помогают администрациям муниципальных образований вести работу с населением в вопросах благоустройства, организации мероприятий, охраны общественного порядка, пожарной безопасности и др. В связи с дефицитом бюджета у администрации района нет возможности ввести ставки во всех сельсоветах.

В настоящее время в ряде муниципальных образований Московской области институт сельских старост создан и успешно функционирует (сельское поселение Кузнецовское Павлово-Посадского района, сельское поселение Непецинское Коломенского района, городское поселение Щелково Щелковского района, сельское поселение Любучанское Чеховского района, городское поселение Лотошино Лотошинского района, сельское поселение Большерогачевское Дмитровского района, сельское поселение Лаговское Подольского района, городское поселение Селятино Наро-Фоминского района). Чаще всего деятельность старост осуществляется на общественных началах.

В настоящее время во многих населенных пунктах сельских поселений муниципальных районов Рязанской области имеются сельские старосты, которые работают в основном на общественных началах.

Институт сельских старост в Ульяновской области действует с момента принятия Закона Ульяновской области «О сельских старостах» [5]. Им полностью урегулированы процедуры назначения данных лиц, их полномочия, меры социальной поддержки, а также иные вопросы, необходимые для организации деятельности данной категории лиц. В 2013 г. губернатором Ульяновской области были назначены сельские старосты во всех населенных пунктах Ульяновской области. Взаимодействие органов власти всех уровней и сельских старост осуществляется через ОГБУ «Агентство по развитию сельских территорий», подведомственное министерству сельского хозяйства Ульяновской области.

В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре сельские старосты осуществляют свою деятельность во многих населенных пунктах, входящих в состав как сельских, так и городских поселений. Старосту принимают на работу либо по трудовому договору, либо его назначает глава сельского поселения, если должность старосты закреплена в штатном расписании администрации поселения. Кандидатуры на должность старосты в обоих случаях выдвигаются на сходах граждан. В настоящее время в Югре ведется активная работа по разработке нормативной базы, регулирующей деятельность института старост на территории Ханты-Мансийского автономного округа.

Отметим, что в Югре семьдесят три населенных пункта, в которых отсутствуют представители органов местного самоуправления. Старосты выбраны во всех таких поселках. Так, в конце марта представители администрации Сургутского района и сотрудники МЧС приняли участие в сходе жителей п. Банный. На собрании был выбран староста населенного пункта. Им стал местный житель, который характеризуется сельчанами как неравнодушный и уважаемый человек, способный взять на себя ответственность за благополучие и безопасную жизнь односельчан [9].

Работа по назначению старост в поселках, где нет органов местного самоуправления, началась с января 2017 г. Сельский староста должен будет представлять интересы населения по вопросам жизнеобеспечения населенного пункта, взаимодействуя с органами местного самоуправления, наблюдать за оперативной обстановкой в поселении, своевременно сообщать о происшествиях, а также их угрозе в единую дежурно-диспетчерскую службу муниципалитета или дежурную смену МЧС России по региону, информировать сельчан, организовывать их как на профилактические мероприятия, так и на борьбу со стихией на первоначальном этапе до прибытия спасательных служб.

Вопрос об актуальности формирования института сельских старост в ХМАО поднял начальник Сибирского регионального центра МЧС России на встречах с руководством Ханты-Мансийского автономного округа. Такой опыт успешно реализован во всех сибирских регионах. Старосты показали свою состоятельность в период природных пожаров, оперативно принимая меры в случае угрозы населенному пункту, в организации профилактической работы с населением по безопасности на водных объектах, мониторинге дорожной обстановки при неблагоприятной погоде и многих других ситуациях, которые без своевременного влияния на них могли перерасти в чрезвычайные. В отдаленных поселениях, добраться до

которых профессиональным пожарным, спасателям и другим специалистам требуется время, кроме старосты практически некому реально оценить обстановку и верно принять решение. Так, в 2014 г. в период весеннего половодья в отдельных муниципальных образованиях ХМАО экстренные решения по спасению жизни населения и сохранности их имущества принимали совместно органы местного самоуправления и старосты. Именно старосты могли принять правильные экстренные решения и оповестить органы о сложившейся ситуации, поскольку они находились в тесном контакте с населением отдельных муниципальных образований.

Правительство Ханты-Мансийского автономного округа одним из первых на Урале приступило к формированию института старост в регионе и закреплению их статуса законодательно.

Староста решает следующие вопросы:

- осуществляет взаимодействие органов МСУ сельских поселений с населением по решению вопросов местного значения;
- разъясняет в пределах своей компетенции положения законов РФ, законов ХМАО, нормативно-правовых актов администрации района и администрации сельского поселения;
- обеспечивает организацию референдумов, выборов, обсуждение проектов нормативных правовых актов органа МСУ поселения, проводит опросы общественного мнения, организует сбор данных для социологических исследований, организует прием граждан, рассматривает их обращения, заявления, жалобы;
- информирует население и организует его участие в культурно-массовых мероприятиях;
- представляет интересы жителей в государственных и общественных органах, органах МСУ, предприятиях, учреждениях, организациях;
- осуществляет контроль за всеми видами производственно-хозяйственной деятельности в населенном пункте;
- следит за состоянием вертолетной площадки, дорог, колодцев, прудов, мостов, иных объектов муниципальной собственности;
- способствует решению вопросов по благоустройству, озеленению и улучшению санитарного состояния и благоустройства населенного пункта, следит за сохранностью муниципального жилищного фонда;
- осуществляет ежедневные доклады главе поселения о сложившейся ситуации в населенном пункте;
- оказывает содействие органам полиции и пожарного надзора;
- осуществляет контроль выполнения гражданами противопожарных мероприятий;
- содействует укреплению общественного порядка, установлению добрососедских отношений между жителями, участвует в разрешении конфликтов;
- организует подготовку сходов (собраний) граждан;
- отчитывается о проделанной работе перед населением не реже двух раз в год.

Таким образом, по итогам опроса советов муниципальных образований, проведенного ОКМО в отношении института старост, следует отметить его оценку большинством советов муниципальных образований как эффективного механизма обеспечения взаимодействия жителей с органами местного самоуправления. Особенно полезны старосты в больших по площади поселениях и городских округах, в состав которых входит много населенных пунктов, вследствие чего теряется физическая доступность органов власти для жителей. В свою очередь, в муниципалитетах, организованных с учетом принципа шаговой доступности, введение рассматриваемого института чаще всего является излишним, так как в них не теряется возможность прямого контакта граждан и органов МСУ.

На наш взгляд, следует присоединиться к мнению, выраженному отдельными советами муниципальных образований, согласно которому для успешного введения в субъектах РФ института старост необходимо сформировать правовую базу их деятельности путем приня-

тия рамочного федерального закона, а также обеспечить государственное софинансирование расходов муниципальных образований по обеспечению их деятельности.

Однако институт старост не должен становиться обязательным для всех регионов, его введение должно быть оставлено на усмотрение органов государственной власти субъектов РФ и органов МСУ. Также должны сохраняться возможности для развития сложившихся в муниципальных образованиях иных форм участия жителей в местном самоуправлении.

Литература

1. Анализ предложений советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации и иных объединений муниципальных образований – членов ОКМО по уточнению общих принципов организации местного самоуправления. Москва, 2014. URL: <http://www.xn--j1aeec.xn--p1ai/> (дата обращения: 25.04.2017).
2. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. // Рос. газ. 1993. 25 дек.
3. Заседание Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления. 31 янв. 2013 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/17397> (дата обращения: 25.04.2017).
4. О реестре должностей муниципальной службы в Ставропольском крае : закон Ставропольского края от 18 дек. 2007 г. № 65-кз. URL: <http://docs.cntd.ru/document/461505346> (дата обращения: 25.04.2017).
5. О сельских старостах : закон Ульяновской обл. от 6 окт. 2011 г. № 168-ЗО. URL: <http://docs.cntd.ru/document/918021489> (дата обращения: 25.04.2017).
6. О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления : закон Ленинградской обл. от 13 окт. 2014 г. № 95-оз. URL: www.lenobl.ru/authorities/npa_s (дата обращения: 24.04.2017).
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
8. ОКМО : Страновые опросы в 2013 году. URL: <http://www.xn--j1aeec.xn--p1ai/?id=286> (дата обращения: 25.04.2017).
9. В населенных пунктах Югры выбрали старост : Сургутинтерновости [сайт]. URL: n-news.ru/news/obshchestvo/v-naselennykh-punktakh-yugry-vybrali-starost.html (дата обращения: 26.04.2017).

УДК 342.721:325.1

Арутюнян А. Г., Куприянова Е. В.
Arutyunyan A. G., Kupriyanova E. V.

ФУНКЦИИ И ЗАДАЧИ МИГРАЦИОННЫХ СЛУЖБ РОССИИ И АРМЕНИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

FUNCTIONS AND TASKS OF THE MIGRATION SERVICES OF RUSSIA AND ARMENIA IN MODERN CONDITIONS

В статье рассмотрены актуальные задачи и функции миграционных служб России и Армении, статистика миграционного прироста стран, причины реформирования миграционных структур в России.

In the paper the relevant objectives and functions of the migration services of Russia and Armenia are examined, the statistics on the migration growth of the two countries are provided and the reasons for reforming the migration structures in Russia are revealed.

Ключевые слова: миграция, миграционная служба, актуальные функции.

Keywords: migration, migration services, actual tasks.

Современные глобальные интеграционные процессы порождают массовые миграционные потоки. Они обусловлены различными причинами, такими как рабочая, образовательная, туристическая миграция, обеспечение личной безопасности (поток беженцев из «горячих точек мира») и многими другими. Это требует от современных государств определения приоритетов своей национальной миграционной политики. Такие приоритеты всегда отражают специфику участия в глобальном «рынке мигрантов» самих государств.

Россия и Армения выработали собственную национальную миграционную политику, которая, в свою очередь, определяет актуальные задачи и функции миграционных служб исходя из демографической ситуации, экономического развития и других факторов, имеющих ключевое значение в данной сфере.

По предварительной оценке Федеральной службы государственной статистики РФ численность постоянного населения Российской Федерации на 1 января 2017 г. составила 146,8 млн человек. За январь–декабрь 2016 г. число жителей России возросло на 267,3 тыс. человек, или на 0,18 % (за январь–декабрь 2015 г. также наблюдалось увеличение численности населения на 277,4 тыс. человек, или на 0,19 %) [5]. Заметное увеличение численности населения в 2016 г. сложилось за счет естественного и миграционного приростов. При этом миграционный прирост составил 98,0 % от общего прироста населения. Так, согласно подсчету на 1 января 2017 г. миграционный прирост населения составил 261 948 человек. Миграционный прирост населения России увеличился на 16,0 тыс. человек, или на 6,5 % в результате сокращения числа выбывших из Российской Федерации.

Согласно оценке отдела народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН на конец 2016 г. население Армении составляло 3 033 839 человек. За 2016 г. население Армении увеличилось приблизительно на 10 973 человека. Учитывая, что население Армении в начале года оценивалось в 3 022 866 человек, годовой прирост составил всего 0,36 %. Прирост населения образовала высокая рождаемость населения по отношению к смертности. Миграционный отток населения составил 1 995 человек [1].

Исходя из данных показателей, можно сделать вывод, что увеличение численности населения в Армении сложилось за счет естественного прироста населения, и этим миграционная ситуация в этой стране существенно отличается от миграционной ситуации в России.

Заметно отличается и организация государственного управления в сфере миграции. В центральном аппарате МВД Российской Федерации органом, осуществляющим деятельность в области миграции, является Главное управление по вопросам миграции МВД РФ, созданное в соответствии с Указом Президента РФ от 05.04.2016 № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции». На региональном уровне в структуре территориальных органов МВД России сформированы подразделения по вопросам миграции, которые осуществляют контрольно-надзорные полномочия путем осуществления работы по выявлению нарушений миграционного законодательства.

Таким образом, в РФ предприняты меры по стабилизации и урегулированию сложившейся миграционной ситуации исходя из актуальных задач.

Кроме того, МВД РФ осуществляет свои полномочия вне пределов территории РФ. Так, в Республике Армения существует Представительство МВД РФ:

- которое осуществляет взаимодействие и сотрудничество МВД России с миграционными и иными компетентными органами исполнительной власти Республики Армения;
- участвует в реализации государственной миграционной политики Российской Федерации путем разъяснения принципов правового регулирования миграционных отношений, в том числе вопросов, касающихся трудовой миграции;
- участвует в реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;
- осуществляет исполнение законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, способствует соблюдению установленного порядка предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства;
- участвует в разработке и осуществлении мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции, а также в подготовке и реализации международных договоров Российской Федерации в области миграции [2].

В настоящее время Главным управлением по вопросам миграции МВД РФ сделан акцент на работу с организациями и физическими лицами, выступающими в качестве принимающей стороны для иностранных граждан. Особое внимание уделяется выявлению фактов фиктивной регистрации и постановки на миграционный учет иностранцев. ГУВ МВД России на сегодняшний день обладает электронными досье более чем на 170 млн иностранных граждан, когда-либо находившихся в нашей стране, что позволяет отслеживать передвижения иностранного гражданина, начиная от даты и места въезда в Российскую Федерацию до получения различных документов и совершенных иностранными гражданами правонарушений, при этом не только в сфере миграционного законодательства.

Основным решающим фактором упразднения Федеральной миграционной службы в 2016 г., передачи основных полномочий в сфере регулирования миграционных отношений в органы МВД и усиления контрольно-надзорных функций миграционной службы России является незаконная миграция, т. е. перемещение в Российскую Федерацию с нарушением законодательства Российской Федерации, касающегося въезда, пребывания (проживания) иностранных граждан на территории Российской Федерации и (или) осуществления ими трудовой деятельности. В качестве негативных последствий возрастания незаконной миграции отмечается:

- угроза безопасности страны, геополитическим интересам и международному имиджу;
- расширение масштабов теневой экономики, обострение ситуации на рынке труда и вытеснение с него российских фирм и работников, усиление социальной напряженности и ксенофобии, осложнение криминогенной ситуации;
- использование неконтролируемых миграционных процессов, каналов незаконной миграции спецслужбами иностранных государств, международными террористическими и экс-

трехсторонними организациями для ведения различного рода противоправной деятельности, затрагивающей вопросы безопасности Российской Федерации.

На сегодняшний день перед Главным управлением по вопросам миграции в РФ основной и приоритетной задачей является организация и участие в формировании основных направлений государственной политики в сфере миграции. Ведь именно формирование миграционной политики, которая должна соответствовать тенденциям развития российского государства и ее общества, и является ключом для построения правильного механизма регулирования миграционных отношений.

В этой связи возможно выделить следующие актуальные функции Главного управления по вопросам миграции МВД РФ и его подразделений, осуществляемые в соответствии с действующим миграционным законодательством:

- оказание государственных услуг гражданам РФ и иностранным гражданам в сфере миграционного учета, рассмотрения ходатайств о признании беженцем и заявлений о предоставлении временного убежища на территории [4];
- консолидация усилий всех подразделений полиции на миграционном направлении в целях повышения эффективности иммиграционного контроля;
- осуществление функций по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в указанной сфере.

Однако несмотря на усиление иммиграционного контроля в Российской Федерации, не находят своего решения такие вопросы и проблемы как социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов, низкий уровень правовой грамотности принимающей стороны, высокие коррупционные риски, возникающие в сфере оформления легальной трудовой деятельности иностранного гражданина.

В отличие от РФ модель управления миграцией в Республике Армения является децентрализованной, т. е. различные функции и операции – такие, как контроль въезда, пребывания, проживания и выезда иностранцев, эмиграции граждан, трудовой миграции, убежища и другое осуществляются различными государственными структурами.

Указом Президента Республики Армения NH-286-N от 18 ноября 2009 г. «О создании Государственной миграционной службы при Министерстве территориального управления Республики Армения» была сформирована государственная миграционная служба (далее – ГМС) Министерства территориального управления [9]. Главная цель ГМС – разработка и осуществление политики Правительства Республики Армения в сфере миграции.

Структуру органов государственной власти в Армении определяет президент своим указом. Так, Указом Президента Армении «Об установлении структуры Правительства Республики Армения» от 16 марта 2002 г. были созданы министерства, входящие в структуру Правительства Армении [3]. Одним из этих министерств является Министерство территориального управления и развития, которому подчинена непосредственно государственная миграционная служба.

Основными целями и задачами Министерства территориального управления и развития Республики Армения являются:

- разработка региональной политики и обеспечение ее выполнения;
- обеспечение территориального развития;
- обеспечение проектов социально-экономического развития регионов [6].

ГМС осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией, законодательством республики и уставом, утвержденным постановлением Правительства № 1515-N «О создании государственного управленческого предприятия «Аппарат государственной миграционной службы» Министерства территориального управления и развития, утверждении устава и структуры аппарата государственной миграционной службы Министерства территориального управления и развития Республики Армения».

На ГМС возложены следующие задачи:

- координация деятельности органов, имеющих функции в миграционной сфере в части разработки миграционной политики и правовых актов, которые обеспечивают имплементацию этой политики;
- разработка и осуществление государственной политики по поощрению возвращения в Армению своих граждан (реадмиссия);
- осуществление полномочий в сфере предоставления убежища иностранным гражданам и лицам, не имеющим гражданства;
- разработка и осуществление политики интеграции беженцев;
- разработка и осуществление программ по предотвращению нелегальной миграции [8].

Создание ГМС при Министерстве территориального управления и развития обусловлено тем, что осуществляя миграционную политику Армении по реадмиссии своих граждан, полномочия по предоставлению убежища, разработке и осуществлению политики интеграции беженцев, ГМС непосредственно участвует в обеспечении территориального развития своих регионов, регулируя перемещения мигрантов, своих соотечественников и беженцев по территории государства.

В полиции, которая является органом при правительстве Армении, есть две основные структуры, отвечающие за вопросы миграции [7].

Первая структура – Отдел по борьбе с незаконной миграцией и международному сотрудничеству. Отдел расследует случаи незаконного пересечения государственной границы; мошенничество и подделку, сбыт или использование поддельных документов, штампов, печатей, бланков, номерных знаков автомобилей и работает в основном с гражданами Армении, которые становятся нелегальными мигрантами.

Вторая – Отдел паспортов и виз в структуре полиции, который отвечает за выдачу виз на границе, продление виз, предоставление вида на жительство/выдачу видов на жительство, регистрацию иностранцев на территории, постановку печати с разрешением на выезд (паспортная проверка) для граждан Армении и базу данных по месту проживания граждан Республики Армения.

Как показывает анализ данных Национальной статистической службы Армении о пересечениях границы в 2016 г., отрицательное сальдо международных пассажиропотоков (превышение числа выбытий из республики над числом прибытий) по сравнению с предыдущим годом увеличилось на 4,7 тыс. человек или на 10,9 % и составило 48,2 тыс. человек, поэтому в Армении на сегодняшний день существует проблема высокой эмиграции [10].

В этой связи актуальной задачей ГМС Армении является разработка и осуществление государственной политики поощрения возвращения в Армению своих граждан, т. е. реадмиссии тех граждан, которые становятся нелегальными мигрантами в связи с нарушением срока пребывания в иностранном государстве.

В настоящее время Правительство республики Армения подписало соглашения о реадмиссии с Россией, Европейским союзом, Латвией, Литвой, Швецией, Швейцарией, Германией, странами Бенилюкса, Болгарией, Норвегией, Чехией.

Согласно данным Национальной статистической службы Армении с 2014 по 2016 годы было принято 356 заявлений о признании иностранного гражданина беженцем [7].

Проанализировав миграционную ситуацию в России и Армении, и изучив актуальные задачи и функции миграционных служб обеих государств, можно сделать следующие выводы:

1) Россия является государством иммигрантов, поэтому правовое регулирование деятельности и осуществление функции Управления по вопросам миграции направлены на регулирование миграционных отношений в области постановки на учет иностранных граждан и лиц без гражданства, рассмотрения заявлений и выдачи разрешений на временное проживание, вида на жительство, вопросы гражданства, признание иностранного гражданина и лица без гражданства беженцем и другие вопросы;

2) Армения, наоборот, является страной эмигрантов, и наиболее важными функциями миграционных служб республики являются разработка правовой базы и осуществление государственной политики по поощрению возвращения в Армению своих граждан (реадмиссии), борьба с незаконной миграцией, а также разработка и осуществление политики интеграции беженцев.

Литература

1. Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН : Отдел народонаселения. URL: <http://countrysimeters.info/ru/Armenia> (дата обращения: 29.03.2017).
2. О представительстве // Представительство МВД Российской Федерации в Республике Армения (по вопросам миграции). URL: http://fmsarmenia.ru/index.php?cat_id=326 (дата обращения: 01.04.2017).
3. Об установлении структуры Правительства Республики Армения : указ Президента Республики Армения от 16 марта 2002 г. URL: <http://www.gov.am/files/library/59.pdf> (дата обращения: 03.04.2017).
4. Положение о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 15 апреля 2016 г. № 192. URL: <https://media.mvd.ru/files/embed/795036> (дата обращения: 25.03.2017).
5. Федеральная служба государственной статистики // Официальная статистика. Население. Демография. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/# (дата обращения: 29.03.2017).
6. Կանոնադրություն Հայաստանի Հանրապետության տարածքային կառավարման եվ զարգացման նախարարության 3 մարտի 2016թ N258-Ն [Устав Министерства территориального управления и развития Республики Армения, 3 марта 2016 года № 258-N]. URL: [http://www.mtad.am/u_files/file/Kanonadrutyun/%D5%8F%D4%BF%D4%B6/kanonadrutyun\(1\).pdf](http://www.mtad.am/u_files/file/Kanonadrutyun/%D5%8F%D4%BF%D4%B6/kanonadrutyun(1).pdf) (дата обращения: 03.04.2017).
7. Հայաստանի Հանրապետության Կառավարությանն առընթեր Հայաստանի Հանրապետության Ոստիկանության կանոնադրությունը հաստատելու մասին: Հայաստանի Հանրապետության Կառավարության 2004 թ. ապրիլի 29-Ի N 806-Ն [Решение Правительства Армении от 29.04.2004 № 806-N «Об утверждении Положения о полиции Республики Армения»]. URL: http://www.police.am/images/1-vost._kanonadrutyun_hastatelu_masin.doc (дата обращения: 06.04.2017).
8. Հայաստանի Հանրապետության Տարածքային կառավարման եվ արտակարգ իրավիճակների նախարարության «Միգրացիոն Պետական Ծառայության Աշխատակազմ» պետական կառավարչական հիմնարկ ստեղծելու, հայաստանի հանրապետության տարածքային կառավարման եվ արտակարգ իրավիճակների նախարարության միգրացիոն պետական ծառայության կանոնադրությունը եվ աշխատակազմի կառուցվածքը հաստատելու մասին: Հայաստանի Հանրապետության Կառավարություն Որոշում 17 դեկտեմբերի 2009 թվականի N 1515-Ն [Решение Правительства Республики Армения № 1515-N от 17 декабря 2009 года «О создании штаба Государственной миграционной службы Министерства территориального управления и чрезвычайных ситуаций Республики Армения, Положения о государственной службе по миграции и структуре аппарата Министерства территориального управления и чрезвычайных ситуаций Республики Армения»]. URL: <http://www.smsmta.am/upload/Nor1515-N.pdf> (дата обращения: 03.04.2017).
9. Հայաստանի Հանրապետության տարածքային կառավարման նախարարության կառավարման ոլորտում միգրացիոն պետական ծառայություն ստեղծելու մասին:

Հայաստանի Հանրապետության Նախագահի Հրամանագիրը 18 նոյեմբերի 2009թ.№ ՆՀ-286-Ն [Указ Президента Республики Армения от 18 ноября 2009 года № N-286-N «О создании Государственной миграционной службы при Министерстве территориального управления Республики Армения»]. URL: <http://www.smsmta.am/upload/Hramanagir.pdf> (дата обращения: 03.04.2017).

10. ՀՀ սահմանահատումների ծավալներն ըստ ՀՀ սահմանային անցման կետերի: Հայաստանի Հանրապետության Ազգային վիճակագրական ծառայությունը 2016թ. [Данные социально-экономической ситуации Республики Армения в 2016 году. Национальная статистическая служба Республики Армения]. URL: http://www.armstat.am/file/article/sv_12_16a_520.pdf (дата обращения: 03.04.2017).

УДК 342.849.5

Жилкина П. А.
Zhilkina P. A.

ПЕЧАТНЫЙ АГИТАЦИОННЫЙ МАТЕРИАЛ: ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕФИНИЦИИ

PRINTING CAMPAIGN MATERIAL: THE ISSUES OF LEGISLATIVE DEFINITION

В статье рассмотрены виды наружной агитации. Особое внимание уделено необходимости устранения пробела в законодательстве, касающегося понятия «печатный агитационный материал», сформулировано определение «печатный агитационный материал».

In the paper the types of external agitation are discussed. Particular attention is drawn to the need to fill a gap in the legislation concerning the concept of «printing campaign material» and the definition of «printing campaign material».

Ключевые слова: выборы, избирательное законодательство, избирательный процесс, предвыборная агитация, агитационный материал, агитационный печатный материал.

Keywords: elections, electoral legislation, electoral process, election campaign, agitation material, printing campaign material.

Предвыборная агитация является важнейшим избирательным действием в рамках избирательной кампании. Согласно определению, данному в п. 4 ст. 2 Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [2], предвыборная агитация – это деятельность, «осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них)».

Аналогичное определение агитации дается в Федеральном законе от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральном законе от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».

Предвыборной агитацией, осуществляемой в период избирательной кампании, признаются:

- а) призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них);
- б) выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению, в частности, указание на то, за какого кандидата, какой список кандидатов, какое избирательное объединение будет голосовать избиратель;
- в) описание возможных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран или не будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен или не будет допущен к распределению депутатских мандатов;
- г) распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении, в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;
- д) распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей;
- е) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

С учетом легального и доктринальных определений предвыборной агитации, а также правовых позиций Конституционного суда РФ под предвыборной агитацией следует понимать неоднократно совершаемые действия организаций, осуществляющих выпуск СМИ, и (или) журналистов, а также действия граждан, кандидатов, их доверенных лиц, общественных и избирательных объединений, осуществляемые в агитационный период, и имеющие целью побудить или побуждающие избирателей к голосованию за конкретного кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них). При этом предвыборная агитация может иметь прямой характер (призывы голосовать за или против конкретных кандидатов, например, посредством раздачи соответствующего агитационного материала), а может – косвенный (выражение предпочтения какому-либо кандидату, описание возможных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран или не будет избран).

Решающую роль в осуществлении предвыборной агитации играют агитационные материалы – печатные, аудиовизуальные и иные, содержащие признаки предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума и предназначенные для массового распространения, обнародования в период избирательной кампании, кампании референдума [2].

Существует 4 организационно-правовых формы предвыборной агитации, которые определены в п. 3 ст. 48 Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»:

- 1) предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных и сетевых изданиях;
- 2) предвыборная агитация посредством проведения агитационных публичных мероприятий;
- 3) предвыборная агитация посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;
- 4) предвыборная агитация иными, не запрещенными законом методами.

Предвыборная агитация посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов (наружная агитация) считается достаточно эффективной.

Наружная агитация бывает нескольких видов:

- листовки, с помощью которых можно быстро донести информацию о кандидате или списке кандидатов – их можно расклеивать, передавать из рук в руки как на собрании с кандидатом, так и просто раздавать на улице, распространять через почтовый ящик;
- рекламные щиты – эффективность такой агитации зависит от места ее расположения;
- плакаты на остановках, зданиях, магазинах, автобусах;
- календари, буклеты, брошюры предназначены для прямого распространения;
- граффити (надписи на стенах зданий, сделанные от руки), обеспечивающие огромной охват аудитории и минимальные финансовые затраты [1, с. 204];
- воздушные шары.

Вопрос об отнесении воздушных шаров к агитационному материалу остается дискуссионным. Дело в том, что при использовании шаров в агитационных целях предполагается возможность не только их стационарного размещения, но и безвозмездной передачи гражданам, участвующим в агитационном мероприятии. Но федеральный закон прямо запрещает подкуп избирателя в процессе предвыборной агитации. И под такой запрет, как показывает практика судебных разбирательств, попадает распространение среди избирателей даже незначительных предметов, таких как ручки, значки, кепки и т. д.

В период избирательной кампании 2013 г. в г. Тюмень имел место факт распространения воздушных шаров с надписью «Коммунистическая партия Российской Федерации». Игорь Попович, кандидат-самовыдвиженец, участвовавший в выборах, заявил, что это является подкупом избирателей. На что представитель Коммунистической партии Российской Федерации ответил, что шары применяли для оформления публичных мероприятий. Шар не имеет никакой материальной ценности, вторично использоваться не может, срок их службы

в надутым виде невелик, поэтому раздача воздушных шаров потенциальным избирателям не может считаться подкупом.

Избирательная комиссия Тюмени согласилась с мнением представителя Коммунистической партии Российской Федерации и отказалась считать воздушные шары средством подкупа избирателей [4]. Вероятно, именно Центральная избирательная комиссия РФ должна поставить точку в этой дискуссии: отнести воздушные шары к агитационному материалу, который можно распространять среди избирателей бесплатно (третья организационно-правовая форма предвыборной агитации), либо к иному агитационному материалу, который можно только демонстрировать, а не раздавать, либо отнести шары к подкупу избирателей (четвертая организационно-правовая форма).

Но современные технологии изготовления агитационных материалов не стоят на месте. В силу этого стала возможной ситуация фактического нарушения правил предвыборной агитации при формальном соблюдении буквы закона. Так, в 2014 г. кандидат, зарегистрированный на выборах главы района Сергиева Посада, воспользовался 3D-принтером для изготовления агитационного материала. Он напечатал кружки на 3D-принтере (со всеми реквизитами, которые предусмотрены законом для агитационных печатных материалов) и раздавал их избирателям бесплатно [3]. Это был первый случай использования 3D-технологии, который создал ситуацию правовой неопределенности по вопросу о допустимости такой предвыборной агитации. В ходе административных и судебных разбирательств обнаружилось разноречивое толкование того, что такое печатный агитационный материал. Являются ли «агитационные» кружки подкупом или они подпадают под понятие «агитационного печатного материала»?

Председатель Территориальной избирательной комиссии Сергиева Посада, Олег Филатов, не увидел в данной ситуации нарушений правил агитации: «Это агитационный печатный материал, выполненный в формате 3D. Мы его так рассматриваем... Мы не обязаны принимать никаких решений по печатному агитационному материалу» [3]. То есть кружки являются печатной продукцией и относятся к третьей форме предвыборной агитации, определенной законом как агитация в форме неперiodических печатных изданий. Но далее своим письмом ситуацию разъяснил заместитель Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации И. Р. Вильданов. По его мнению, такие печатные материалы следует рассматривать как «агитацию в иных формах» (4-ю форму агитации), так как кружки по визуальному признаку нельзя отнести к бумажному агитационному материалу, значит их нельзя раздавать избирателям, а можно только демонстрировать [5].

Однако выборы в Сергиеве Посаде были признаны состоявшимися и действительными, т. е. победа кандидата, использовавшего такую форму агитации, не вызвала сомнений ни у избирательных комиссий, ни у судов общей юрисдикции.

Итак, следует признать существование пробела в законодательном регулировании предвыборной агитации, а именно – отсутствие в федеральном законе дефинитивной нормы, раскрывающей юридические признаки «агитационного печатного материала». Восполнить пробел в ближайшее время можно специальным постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, но впоследствии необходимо внесение соответствующих изменений в ст. 2 Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

В связи с этим предлагается закрепить в законе такую дефинитивную норму: «агитационный печатный материал – это растиражированные типографским способом в неограниченном количестве одинаковые экземпляры произведения письменности и искусства, содержащие признаки предвыборной агитации и предназначенные для серийного распространения в ходе избирательной кампании, изготовленные на бумажных или иных подобных носителях, которые не являются объемными объектами, не имеют трехмерных физических параметров и не изготовлены на устройстве трехмерной печати».

Закрепление в российском избирательном законодательстве такой нормы позволит избежать фактически осуществляемого подкупа избирателей в процессе предвыборной агитации.

Литература

1. Кузнецов С. А. Большой толковый словарь русского языка ; под ред. С. А. Кузнецова. СПб. : Норинт, 1998. Ст. 204.
2. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12.06.2002. № 67-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.
3. ТИК Сергиева Посада признал кружки печатным материалом // Новые известия. URL: <http://www.newizv.ru/lenta/2014-02-12/197023-tik-sergieva-posada-priznal-kruzhki-pechatnym-materialom.html> (дата обращения: 14.02.2017).
4. Тюменский избирком отказался признать воздушные шарик КППФ средством подкупа избирателей // Федерал-пресс. URL: http://fedpress.ru/news/elections/elections_parties/1376626685-tyumenskii-izbirkom-otkazalsya-priznat-vozdushnye-shariki-kprf-sredstvom-podkupa-izb (дата обращения: 22.01.17).
5. ЦИК страны разобралась с напечатанными кружками Сергея Пахомова. URL: <http://www.kopeika.org/articles/view/6320> (дата обращения: 16.02.2017).

УДК 342.55

*Захаров А. А.
Zakharov A. A.*

**ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ:
ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА СУРГУТА)**

**PUBLIC HEARING IN MUNICIPALITIES: PROBLEMS OF EFFECTIVENESS
(BY THE EXAMPLE OF SURGUT)**

В статье освещены актуальные проблемы проведения публичных слушаний в муниципальных образованиях. Предложены меры по повышению эффективности проведения публичных слушаний.

In the paper the topical issues of public hearings in the municipalities are considered. The measures for improving the effectiveness of public hearing are proposed.

Ключевые слова: местное самоуправление, публичные слушания, обсуждение проектов правовых актов.

Keywords: local governance, public hearing, discussion of draft legal acts.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.12.2016 г. подчеркивается важность честного и открытого диалога с гражданами, в том числе при решении таких вопросов, как благоустройство городов и поселков, сохранение их исторического облика, создание современной среды для жизни [3]. Как отмечает В. Н. Руденко, трансформация политической системы российского общества из системы мобилизационного типа в систему согласительного типа потребовало формирования новых правовых институтов, а именно институтов гражданского участия, ранее не известных российскому публичному праву [5, с. 228]. Среди таких институтов указанный автор выделяет: 1) группу институтов, обеспечивающих принятие органами власти согласованных с гражданами публично-властных решений (институты плебисцитарной демократии, делиберативной демократии, социального партнерства, функционального представительства граждан); 2) группу институтов, обеспечивающих участие граждан в отправлении правосудия (институты участия граждан в предварительном следствии, в судебном разбирательстве, а также квази-судебных делах; в системе исполнения наказаний) [5, с. 243–244].

Публичные слушания являются одной из наиболее распространенных гласных и доступных форм гражданского участия в осуществлении местного самоуправления. В обозначенной выше классификации эта форма относится к институтам гражданского участия первой группы (институты делиберативной демократии). Согласно ст. 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» публичные слушания – форма участия населения в осуществлении местного самоуправления посредством публичного обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения [1].

Публичные слушания обязательно проводятся в случаях, предусмотренных федеральным законом (внесение изменений в устав муниципального образования, принятие бюджета муниципального образования, вопросы градостроительства), они могут быть проведены и по иным вопросам по инициативе населения или органов местного самоуправления.

8 декабря 2016 г. состоялось заседание Совета при Губернаторе автономного округа по развитию местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, на котором были рассмотрены актуальные проблемы организации публичных слушаний в муни-

ципальных образованиях [4]. Основным докладчиком по данному вопросу был представитель г. Сургута.

В частности, было отмечено, что по состоянию на 8 декабря 2016 г. органами местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в 2016 г. проведено 850 публичных слушаний. Лидерами по количеству проведенных публичных слушаний среди органов местного самоуправления городских округов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры стали: г. Сургут (48 публичных слушаний); г. Ханты-Мансийск (33 публичных слушания); г. Нижневартовск (24 публичных слушания).

Чаще всего публичные слушания проводятся по вопросам внесения изменений в правила землепользования и застройки; по проектам межевания и планировки территории; предоставление разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства на земельном участке; предоставление разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка.

Наиболее активное участие в публичных слушаниях в 2016 г. приняли жители г. Сургута (994 жителя), Березовского района (733 жителя), г. Лангепаса (483 жителя).

Необходимо отметить, что статистика отражает практику проведения публичных слушаний по обязательным вопросам (в случаях, требуемых законодательством). «Добровольные» публичные слушания (в случаях, когда законодательство не обязывает органы местного самоуправления их проводить) практически не проводятся. Представляется, что это связано с несколькими взаимосвязанными причинами. Рассмотрим их подробнее.

Во-первых, это, безусловно, низкая гражданская активность граждан (инициативные группы граждан просто не обращаются с ходатайством о проведении публичных слушаний в представительные органы муниципальных образований).

Во-вторых, в проведении публичных слушаний из-за сложности и длительности их процедуры не заинтересованы и сами органы местного самоуправления.

На практике органы местного самоуправления вынуждены принимать муниципальные правовые акты в довольно сжатые сроки (в силу требований изменяющегося законодательства, органов прокуратуры, иных контролирующих органов), так что длительная процедура публичных слушаний рассматривается как излишняя стадия правотворческого процесса.

В-третьих, наличие в действующем законодательстве альтернативных форм доведения мнения граждан до органов государственной власти и местного самоуправления по публичным вопросам, процедура которых значительно проще (обращения граждан, в том числе коллективные; опросы и голосование граждан в интернет, в том числе социальных сетях, на IT-страницах глав муниципальных образований).

Примером может служить институт «общественного обсуждения», введенный Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Закон № 212-ФЗ).

В соответствии с ч. 1 ст. 24 Закона № 212-ФЗ под общественным обсуждением понимается используемое в целях общественного контроля публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов местного самоуправления с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц указанных органов, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением.

Согласно ч. 3 ст. 24 Закона № 212-ФЗ общественное обсуждение проводится публично и открыто. Участники общественного обсуждения вправе свободно выражать свое мнение и вносить предложения по вопросам, вынесенным на общественное обсуждение. Общественное обсуждение указанных вопросов может проводиться через средства массовой информации, в том числе через информационно-телекоммуникационную сеть – интернет.

Таким образом, в отличие от публичных слушаний, предполагающих очную форму обсуждения публичных вопросов гражданами (т. е. необходимость собраться в заранее установленное время в определенном месте), процедура общественного обсуждения значительно

упрощена и позволяет гражданам вносить свои предложения (выражать мнения) практически «не выходя из дома», заочно.

При таких условиях закономерно возникает вопрос, если есть более простые и оперативные способы выявления мнения граждан, зачем же проводить публичные слушания?

Тем не менее, в действующем законодательстве институту публичных слушаний отводится очень важное место среди иных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Именно на публичные слушания должны выноситься такие ключевые вопросы жизни муниципального образования, как изменения в устав и планы развития муниципального образования, бюджет, правила благоустройства, вопросы развития муниципального образования и градостроительства и др.

В связи с этим очень важно сделать процедуру проведения публичных слушаний максимально доступной и простой для населения муниципальных образований.

Так, решением Думы г. Сургута от 24.03.2017 № 77-VI ДГ принят новый Порядок организации и проведения публичных слушаний в г. Сургуте [2].

Основные изменения в новом Порядке организации и проведения публичных слушаний в г. Сургуте следующие:

1. Для выдвижения инициативы населения о выдвижении публичных слушаний достаточно формирования инициативной группы жителей муниципального образования численностью не менее 2 человек (ст. 4).

2. Исчерпывающим образом урегулированы требования к оформлению инициативы населения о проведении публичных слушаний (ч. 2-4 ст. 4).

3. Закреплен исчерпывающий перечень для отказа в назначении публичных слушаний по инициативе населения (ч. 3 ст. 5) (это – противоречие законодательству проекта акта, выносимого на слушания, и нарушение процедуры выдвижения инициативы).

4. Предусмотрена возможность подачи гражданами предложений по вопросу публичных слушаний как в традиционной письменной форме, так и в форме электронного документа (ч. 7 ст. 5).

5. Публичные слушания будут проводиться в Сургуте в удобное для работающего населения время: после 18.00 по будням или в выходные дни (ч. 1 ст. 8).

6. Закреплены меры по повышению информирования жителей городского округа по вопросам, связанным с проведением публичных слушаний (ст. 7).

В частности, помимо опубликования решения (постановления) о назначении публичных слушаний предлагается опубликовывать и размещать на сайтах Думы города и Администрации города информационные сообщения о публичных слушаниях, которые должны будут излагаться в простой и доступной для понимания граждан форме.

Кроме того, по решению органа, уполномоченного на проведение публичных слушаний, информирование граждан о публичных слушаниях может осуществляться иными законными способами распространения информации (подомовые обходы, привлечение волонтеров, размещение информационных сообщений о проведении слушаний в общедоступных местах, по почтовым ящикам, использование социальных сетей).

Указанные меры призваны усовершенствовать процедуру публичных слушаний в Сургуте, сделать ее максимально доступной для населения и эффективной для органов местного самоуправления.

Литература

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Рос. газ. 2003. 8 октября.
2. Об утверждении Порядка организации и проведения публичных слушаний в городе Сургуте : решение Думы города от 24.03.2017 № 77-VI ДГ. URL: <http://dumasurgut.ru/МПА/Решения-Думы.aspx> (дата обращения: 27.03.2017).

3. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.12.2016 года. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379> (дата обращения: 27.03.2017).

4. Протокол заседания Совета при Губернаторе автономного округа по развитию местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре от 08.12.2016 № 25. URL: <http://deppolitiki.admhmao.ru/koordinatsionnye-i-soveshchatelnye-organy/sovet-pri-gubernatore-po-razvitiyu-mestnogo-samoupravleniya/materialy-k-zasedaniyu-soveta-pri-gubernatore/2016-god/zasedanie-soveta-29-11-2016/protokol/677257/protokol> (дата обращения: 27.03.2017).

5. Руденко В. Н. Институты гражданского участия: трансформация исследовательской парадигмы // Интеллектуальные трансформации: новые теоретические парадигмы. Екатеринбург : УрО РАН, 2008. С. 221–244.

УДК 349.3:36

Итяшева И. А., Стражевич Ю. Н.
Ityasheva I. A., Strazhevich Yu. N.

СОЦИАЛЬНЫЕ ОБЯЗАННОСТИ ГРАЖДАН В МОДЕЛИ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

CITIZENS SOCIAL DUTIES IN THE MODEL OF SOCIAL WELFARE STATE OF THE RUSSIAN FEDERATION

В статье обусловлена взаимосвязь реализации социальных прав граждан с необходимостью осуществления ими социальных обязанностей. Обосновано положение о том, что обязанности являются необходимым условием воплощения современной модели социального государства в РФ.

In the article the interrelation between the realisation of citizens' social rights with the need of social enforceability is conditioned. The point of the duties to be required for the realisation of the modern model of the social state in the Russian Federation is established.

Ключевые слова: социальное государство, социальные обязанности, социальные права, ответственность.

Keywords: social state, social duties, social rights, responsibility.

Очевидно, что практическое воплощение социального государства связано, в первую очередь, с действительной возможностью полномасштабной реализации социальных прав. Анализ работ, раскрывающих суть социального государства, позволяет обозначить следующую тенденцию. Большинство исследователей, рассматривая конструкцию социального государства, принимают как должное наличие у государства обязанности по обеспечению социальных потребностей своих граждан, не делая акцент на обязанностях самих граждан. Безусловно, в рамках идеи социального государства основная доминанта – обеспечение нужд граждан. Однако возникает вопрос, откуда государство должно изыскивать ресурсы для удовлетворения данных нужд?

Как отмечает Л. С. Мамут [5, с. 6], в литературе за государство как таковое принимается государственный аппарат, тогда как госаппарат только аккумулирует и перераспределяет в потребных обществу целях ту массу материальных и социокультурных благ, которая создается совокупными усилиями его членов. Поэтому практически все граждане государства в той или иной форме и мере участвуют в деятельности по формированию ресурсов, которые затем распределяются для удовлетворения их социальных потребностей. Следовательно, несмотря на то, что в характеристике социального государства прямо не заявлено об обязанностях граждан, безусловно необходимых для выполнения государством своей социальной функции, это подразумевается исходя из самого процесса формирования общего материального блага. С учетом того, каким образом гражданин реализует свою обязанность по формированию данного блага, в научной среде выделяют разные модели социального государства.

Изначально в основе модели социального государства была идея «государства благоденствия», в настоящее время теория «государства благоденствия» большинством авторов отвергается. Позиция опровержения строится на убеждении, что излишнее благоденствие по отношению к человеку ведет к его экономической и политической апатии. Зарубежными исследователями предлагается иная формулировка: трудовое государство, благоприятствующее труду (workfare state), которое обеспечивает только инфраструктуру общества, основные нужды человека, а человек сам должен заботиться о себе и своей семье [10, с. 6].

Отечественные авторы также разделяют данное понимание социального государства, отмечая, что социальное государство не упраздняет личную ответственность человека за свое собственное материальное благополучие при условии, что он своим трудом или иным законным способом в состоянии обеспечить материальный достаток для себя и своей семьи [14, с. 388]. Исходя из этого, основной целью социального государства не является ликвидация полного фактического неравенства в обществе, признавая существование разных социальных статусов граждан, социальное государство призвано обеспечить минимальный стандарт жизни каждому человеку и одновременно повышать этот стандарт. Так, В. Е. Чиркин пишет, что «прежнее понимание достойной жизни, связанное с концепцией государства благоденствия, в общем, в мировой науке отвергнуто, поскольку уповая на беспредельно обслуживающую роль государства, оно ведет к хозяйственной, политической и иной пассивности личности, к иждивенчеству. Новые подходы требуют, чтобы государство (социальное государство) обеспечивало основные нужды человека, но человек тоже должен заботиться о себе и своей семье» [12, с. 37]. В этой связи показательно положение, закрепленное в Конституции Дании: «В целях содействия общественному благу государство должно предпринять усилия к тому, чтобы работа была предоставлена каждому работоспособному гражданину на условиях, обеспечивающих его существование» (ч. VII ст. 75 (1)) [3].

Как подчеркивает М. Ю. Федорова, «работа всегда лучше социального обеспечения ... Государство не может быть «кассой взаимопомощи». Это экстенсивный вариант развития социального обеспечения, который на определенном этапе приводит к серьезным диспропорциям между числом активных граждан, самостоятельно обеспечивающих себя и свои семьи, и числом социальных иждивенцев». Стоит согласиться с мнением данного исследователя, что тот вариант развития событий, когда социальная помощь предоставляется без какого-либо встречного обязательства со стороны гражданина, делает людей зависимыми, снижает трудовую мотивацию и в конечном счете исключает из социума [11, с. 117–118].

Б. С. Эбзеев, анализируя обязанности граждан, а также суть социального государства, приходит к тем же выводам, описанным выше. Автор указывает, что несмотря на различные подходы к правам граждан, а именно индивидуализация или коллективизация прав, оба этих подхода должны сочетаться, а значит и «свобода индивида должна быть совместима с общим благом». И далее: «конституционные права граждан обладают одним неперенным качеством – они предоставляют субъекту возможность пользоваться определенным социальным благом, а также служат распределению в индивидуальное пользование созданного в обществе совокупного общественного продукта и иных благ. Свое назначение они могут выполнить лишь в органичной связи с обязанностями, добросовестное исполнение которых есть гарантия прав граждан, их личной, экономической и политической свободы и условие стабильности государственной организации общества, конституированной Основным Законом». Именно поэтому, по мнению Б. С. Эбзеева, социальное государство не упраздняет личную ответственность человека за собственное материальное благополучие при условии, что он своим трудом или иным законным способом в состоянии обеспечить материальный достаток для себя и своей семьи. Социальное государство является фактором общественного благополучия, основывающегося на принципах социального равенства, солидарности и взаимной ответственности членов общества [13, с. 46, 85, 190–197].

Все вышеуказанное требует формирования новой личности человека, одной из характеристик которой является ответственность за свою социальную полезность. В социальной философии данный подход получил название «концепция социальная интеграции». Применительно к праву считаем, что можно говорить о том, что понятие ответственности должно рассматриваться через категорию правосознания. Как отмечено в литературе, правосознание является категорией, которая фокусирует и разрешает взаимосвязь морали и права [7, с. 7]. Следовательно, если под правосознанием мы понимаем отношение людей к праву, их субъективное восприятие правовых явлений, то чувство ответственности перед другими согражданами, осознание своей роли в обществе – однозначно необходимый элемент правосознания.

Философ и правовед И. А. Ильин писал, что «нормальное правосознание подходит к праву не с точки зрения частных, чисто личных интересов, но отправляясь прежде всего от его основной, единой и всеобщей цели», и далее «гражданин, обладающий зрелым духовным самосознанием, ... приемлет все бремя своих правовых обязанностей, добровольно вменяя себе в долг их исполнение. Чувство собственного достоинства вызывает в нем сознание своей ответственности, а взаимность обязанностей и полномочий, взаимная связь правовых ячеек и солидарность всех в отношении к единому и общему правопорядку – вызывают в его душе непреклонную волю и живую готовность к блюдению своих обязанностей. ... Гражданин выступает добровольцем государственного «тягла» [2, с. 318].

Н. Е. Тихонова, анализируя социальную политику в Российской Федерации, замечает, что задачами социальной политики социального государства, каковым является и Российская Федерация, состоит вовсе не в раздаче благ, а в обеспечении условий для свободной самостоятельности индивидов, способных создавать эти блага и самостоятельно позаботиться о себе и своих близких [9, с. 28]. Г. А. Гаджиев в своей работе, раскрывающей конституционный принцип социального государства, прямо указывает, что «социальное государство означает, что первичны обязанности личности перед обществом, а не обязанности общества перед личностью, что человек должен быть ответственным за себя и членов своей семьи» [1, с. 56]. Разделяя данное мнение, в то же время считаем, что пределы ответственности не должны ограничиваться рамками одного гражданина и членами его семьи. Каждый гражданин несет ответственность перед всеми остальными согражданами. Для культивирования чувства ответственности необходимо нормативное закрепление обязанностей для всех членов общества. Социальные права как предоставляемые блага не являются исключением. Требуя получения блага от государства, индивид несет ответственность за формирование этого блага. Поскольку становление всеобщего чувства ответственности за общее благо процесс длительный (вероятно, что и недостижимый), то возложение обязанностей на всех сограждан является единственной мерой, позволяющей добиться создания общего блага.

Нам близка точка зрения В. И. Крусса, исследуя соотношение «долга» и «обязанности», автор приходит к выводу, что следовать конституционному долгу лицо может и должно фактически добровольно, в силу своего правосознания, что не исключает использования стимулирующих (и даже принуждающих) средств. «Побуждая исполнять конституционный долг нормативными конкретизациями, сопряженными с юридической ответственностью, мы, по сути, преобразуем его в обязанность, переходим на уровень конституционного обязывания» [4, с. 151].

Государство со своей стороны несет перед согражданами обязанность и ответственность за разумное распределение этого блага.

Поддерживаемая нами позиция о необходимости выполнения каждым членом общества своего долга (обязанностей) перед обществом для получения взамен социальных благ в виде социальных прав, ни коем образом не ущемляет права тех лиц, которые по объективным причинам не могут выполнить свои обязанности. В данном вопросе справедливым считаем мнение, высказанное Л. С. Мамутом, о том, что в современном цивилизованном обществе на каждом лежит моральный долг, имеется естественная обязанность каждого помогать согражданам, которые не могут сами по независящим от них причинам (возраст, состояние здоровья, внезапно обрушившееся бедствие) обеспечить свое существование на некоем наличествующем в обществе, минимальном жизненном уровне. Исследователь пишет: «целесообразно и гражданско-нравственно такое положение вещей, при котором трудоспособные члены государственно-организованного общества помогают людям, объективно не способным нормально трудиться и содержать себя (постоянно или временно). Однако нельзя столь позитивно оценить ситуацию поддержки тех, кто является вполне трудоспособными людьми» [5, с. 10–11].

Как указывает Н. Е. Тихонова, в ожиданиях россиян остается присутствие ведущей роли государства, которое «отвечает за все» и должно оказывать прямую государственную по-

мощь [9]. Тем не менее в среде российских граждан постепенно начинает формироваться, по наблюдениям зарубежных исследователей, новый «моральный код», касающийся не только социальных прав, но и социальных обязанностей [8].

Подводя итог, отметим, что отсутствие в Конституции РФ общего положения об обязанностях граждан создает правовую односторонность. Сегодня устоявшимся является представление о том, что государство обязано дать, предоставить, выполнить, тогда как граждане вправе заявлять, требовать, притязать, забывая, что они сами являются носителями обязанностей в отношении государства, которое представляет собой, как уже верно было отмечено, не госаппарат, а является, по сути, «коллективным гражданином» [5, с. 11]. Заметим, что односторонний подход прослеживается и в решениях органа конституционного контроля. В абсолютном большинстве случаев Конституционный Суд РФ подчеркивает обязанности государства перед своими гражданами, и только в редких актах упоминается о том, что это двухсторонняя связь, что имеются обязанности не только у государства перед гражданами, но и у граждан перед государством. В частности, в одном из своих постановлений Конституционный Суд РФ указал, что «гражданин и государство в Российской Федерации связаны взаимными правами, ответственностью и обязанностями». В своем особом мнении по этому же делу судья Конституционного Суда РФ Н. В. Витрук отразил, что «конституционное право гражданина не безгранично: его содержание и пределы осуществления зависят от соотношения с другими конституционными правами и свободами гражданина, его конституционными обязанностями» [6].

Конечно, изменение сознания и переход от идеи патерналистского государства не является одномоментным актом, однако имеющиеся в современном российском обществе тенденции позволяют говорить о том, что сегодня в понятие социальное государство и социальные права вкладывается несколько иной смысл, чем это было ранее. В настоящее время россияне уже в большей степени готовы переложить груз ответственности за реализацию социальных прав на себя путем добросовестного, посильного исполнения социальных обязанностей перед обществом.

Литература

1. Гаджиев Г. Г. Судебная Концепция конституционного принципа социального государства в Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 1. С. 51–61.
2. Ильин И. А. О сущности правосознания. М. : Рарогъ, 1993. 235 с.
3. Конституции государств Европы / под общ. ред. Л. А. Окунькова. В 3 т. Т. 1. М. : НОРМА, 2001. 824 с.
4. Крусс В. И. Теория конституционного правопользования. М. : Норма, 2007. 751 с.
5. Мамут Л. С. Социальное государство с точки зрения права // Государство и право. 2001. № 7. С. 5–14.
6. По делу о проверке конституционности ряда положений пункта «а» статьи 64 Уголовного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. А. Смирнова : постановление Конституционного Суда РФ от 20.12.1995 № 17-П // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 54.
7. Рязанцев С. В. Духовно-нравственные основания правосознания в философии права И. А. Ильина : дис. ... канд. филос. наук. Тула, 2008. 139 с.
8. Социальные права прирастают обязанностями. URL: https://www.hse.ru/news/science/149684729.html?_r=242131431524694.29799&__t=1784753&__r=OK (дата обращения: 31.03.2017).
9. Тихонова Н. Е. Оптимальная социальная политика: ожидания россиян // Социальная модель государства: выбор современной России и опыт стран Европы : аналит. вестн. 2006. № 6. С. 24–35.

10. Увачев В. А. Социально-правовое государство и гражданское общество постиндустриальной эпохи: правовые основы функционирования и взаимодействия. На примере стран Западной Европы и США : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 21 с.

11. Федорова М. Ю. Социальное страхование как институциональный элемент гражданского общества // Вестн. Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. Гражданское общество, государство и право в переходный период. Сер. Право. 2002. Вып. 1 (5). С. 111–119.

12. Чиркин В. Е. Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // Журн. рос. права. 2008. № 12. С. 24–37.

13. Эбзеев Б. С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М. : Норма, 2008. С. 46, 85, 190–191.

14. Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005. 576 с.

УДК 342.518(571.122)

*Ищенко О. В.
Ishchenko O. V.*

ИНФОРМАЦИОННАЯ ОТКРЫТОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ ПРИ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ХМАО – ЮГРЫ

INFORMATIONAL TRANSPARENCY OF PUBLIC COUNCILS ACTIVITY UNDER THE EXECUTIVE AUTHORITIES OF KHMAO – UGRA

Статья посвящена описанию результатов исследования информационной открытости деятельности общественных советов при органах исполнительной власти ХМАО – Югры, проведенного в 2015 и 2017 гг. В результате анализа публичного пространства выявлены положительные изменения в деятельности общественных советов и в представлении информации о них. Разработаны рекомендации по установлению обратной связи с населением для повышения эффективности деятельности общественных советов при органах исполнительной власти ХМАО – Югры.

In the article the results of the research of information transparency activities of public councils under the Executive authorities of the Khanty-Mansi Autonomous Okrug – Ugra are described. The study has been conducted in 2015 and 2017. The result of the analysis of public space is the identification of positive changes in the activity of public councils and in the presentation of information about them. The author develops recommendations for the coupling back with the population to increase the efficiency activity of public councils under the Executive authorities of the Khanty-Mansi Autonomous Okrug – Ugra.

Ключевые слова: гражданское общество, общественные советы, информационная открытость, анализ публичного пространства, совершенствование деятельности.

Keywords: civil society, community councils, informational transparency, analysis of public space, improvement of the activities.

Формирование гражданского общества является одним из ключевых направлений эволюции российского социума. Заметный рост гражданской активности стал главной тенденцией его развития в последние годы. Сегодня все больше россиян готовы участвовать в коллективных действиях для достижения общих целей. Формы гражданского участия в жизни страны чрезвычайно разнообразны – это добровольческое движение, благотворительность, волонтерство, реализация социальных проектов и многое другое. Одним из важных направлений развития гражданского общества стало осуществление общественного контроля за деятельностью органов власти всех уровней.

В Федеральном законе Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Закон № 212-ФЗ) под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. Субъектами общественного контроля в законе названы Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы

при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации [3].

В ХМАО – Югре действует закон № 96-ОЗ «Об общественном контроле в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» от 19 ноября 2014 г., согласно которому субъектами общественного контроля в округе являются Общественная палата Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Общественный совет при Думе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, общественные советы при исполнительных органах государственной власти автономного округа, а также иные субъекты общественного контроля в соответствии с федеральным законодательством [2].

Порядок образования общественных советов в ХМАО – Югре определен постановлением губернатора округа «О порядке образования общественных советов и типовом положении об общественном совете при исполнительном органе государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» от 25 декабря 2014 г. № 142 (в ред. от 23.08.2016). Согласно этому документу общественные советы при исполнительных органах государственной власти ХМАО – Югры – это консультативно-совещательные органы, созданные в целях содействия поиску эффективных решений и разработке мер по реализации государственной политики в установленной сфере деятельности исполнительного органа власти на основе взаимодействия граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, а также реализации прав граждан на осуществление общественного контроля, обеспечения участия населения ХМАО – Югры в работе исполнительного органа власти по подготовке и реализации управленческих решений. Общественные советы образуют руководители соответствующих исполнительных органов власти. При этом половина персонального состава общественного совета формируется исполнительным органом власти по предложениям профессиональных объединений и иных социальных групп, осуществляющих свою деятельность в сфере полномочий исполнительного органа власти, включая не менее 1 представителя средств массовой информации, а другая половина – по предложению Общественной палаты ХМАО – Югры из числа поступивших от общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций заявок о рассмотрении кандидатов в члены общественного совета [4].

Важным моментом в организации общественного контроля является информационное обеспечение, гарантирующее его публичность и открытость. Закон № 212-ФЗ определяет необходимость информационной открытости деятельности субъектов общественного контроля, указывая в ст. 7, что они обнародуют информацию о своей деятельности, проводимых мероприятиях общественного контроля и их результатах, в том числе размещают ее в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и в средствах массовой информации. Закон предусматривает возможность создания субъектами общественного контроля специальных сайтов, а также использование официальных сайтов органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций [3].

С целью выявления степени информационной открытости деятельности общественных советов при органах исполнительной власти ХМАО – Югры автором дважды (в конце 2015 г. и начале 2017 г.) был проведен анализ публичного пространства, содержащего открытую информацию о деятельности общественных советов в ХМАО – Югре. Информация о деятельности общественных советов при органах исполнительной власти ХМАО – Югры была взята с официального сайта органов государственной власти округа <http://www.admhmao.ru/> [1].

Первая часть исследования, проведенного в 2015 г., включала анализ информации о деятельности общественных советов при органах исполнительной власти ХМАО – Югры. Для этого на едином официальном портале органов государственной власти округа были изучены страницы 22 департаментов и 10 служб администрации ХМАО – Югры, при которых были созданы общественные советы [1]. В первую очередь анализировали наличие информации о совете на главной странице департаментов и служб. Было выявлено, что не на всех страни-

цах присутствовала отдельная вкладка «Общественный совет». На многих страницах подраздел «Общественный совет» был включен во вкладку «Координационные и совещательные органы», причем в ряде случаев он был назван последним, что затрудняло гражданам поиск необходимой информации.

Размещение на сайтах нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность общественных советов, на страницах департаментов и служб в 2015 г. тоже было представлено по-разному. На одних страницах нормативно-правовые акты были приведены полностью (пример: Служба контроля и надзора в сфере образования), на других имелись только отдельные документы. Положение об общественном совете было представлено на страницах всех департаментов и служб, и во всех случаях оно соответствовало типовому положению об общественном совете при исполнительном органе государственной власти ХМАО – Югры. В то же время содержащееся в типовом положении количество членов общественных советов (шесть и более) было соблюдено не везде. Так, общественный совет при Департаменте внутренней политики включал всего 5 человек, в то время как общественный совет при Департаменте общественных и внешних связей состоял из 29 членов. Первый вариант не соответствовал имевшемуся типовому положению, но и последний ставил под сомнение возможность единовременного сбора такого количества человек, поскольку заседание, согласно типовому положению, считалось правомочным при участии в нем не менее половины от установленной численности членов общественных советов.

Информация о персональном составе общественных советов в 2015 г. была представлена на всех страницах, но зачастую ее поиски были затруднены тем, что вкладки содержали приказы об утверждении состава, причем отдельными файлами были представлены приложения к нему. Многие страницы содержали только перечисление фамилий (например, общественный совет при Департаменте финансов). В большинстве случаев были указаны должности членов общественных советов, среди которых преобладали директора предприятий и председатели общественных объединений. Порядок включения лиц в общественный совет, определенный постановлением губернатора округа от 25 декабря 2014 г., был указан только на сайтах Департамента внутренней политики и Департамента труда и занятости Югры. Проведенный анализ показал большую загруженность многих общественников, входивших одновременно в 3–5 советов сразу, что не могло не вызвать вопрос о качестве их работы.

Закон № 212-ФЗ содержит положение о том, что членами общественных советов не могут быть лица, замещающие государственные должности РФ, должности федеральной государственной службы, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации [3]. При исследовании 2015 г. гражданские служащие и госслужащие в советах при органах исполнительной власти ХМАО – Югры выявлены не были, но и полные данные о роде занятий членов советов на сайте не были представлены. Однако согласно постановлению губернатора округа информация о создании совета, его состав, планы работы и принятые на заседаниях решения должны размещаться на официальном сайте государственных органов ХМАО, на сайте Общественной палаты и на портале гражданского общества Югры Югражидан.РФ [4].

Изучение опубликованных в 2015 г. планов работы общественных советов при органах исполнительной власти региона выявило проблемы в организации деятельности по осуществлению общественного контроля: большинство планов имели неконкретный характер и были направлены лишь на рассмотрение нормативно-правовых актов и участие членов совета в организационных мероприятиях департаментов и служб. Содержание представленных на сайте органов государственной власти округа протоколов заседаний общественных советов свидетельствовало о том, что зачастую заседания сводились только к обсуждению запланированных вопросов, при этом роль общественных советов как субъектов общественного контроля отходила на второй план.

В Законе № 212-ФЗ отмечено, что субъекты общественного контроля должны размещать на сайтах информацию о своей деятельности с указанием адресов электронной почты,

по которым пользователь может направить запрос и получить соответствующую информацию [3]. К сожалению, найти указанные адреса общественных советов на большей части страниц официального сайта органов государственной власти округа при проведении исследования не удалось.

Таким образом, проведенный в 2015 г. анализ публичного пространства, содержащего открытую информацию о деятельности субъектов общественного контроля в ХМАО – Югре, показал наличие определенных слабых мест как в представлении указанной информации, так и в организации деятельности общественных советов при органах исполнительной власти ХМАО – Югры. С точки зрения информационной открытости деятельности общественных советов, проблемы были выявлены в несвоевременности, неполноте представленной информации и сложности ее поиска. В отношении организации работы вопросы вызывало содержание деятельности общественных советов, а также их количественный и качественный состав.

В этой связи в качестве вариантов решения проблем было предложено размещать на сайтах единообразную информацию, позволяющую гражданам получить наиболее полное представление о деятельности общественных советов, в состав которой предлагалось включить следующие разделы: положение об общественном совете, состав общественного совета, план работы общественного совета, информация о деятельности общественного совета, информация для обсуждения, нормативные документы, контактная информация. При проведении заседаний общественных советов рекомендовалось шире использовать возможности Интернет, предусмотрев в Положениях об общественных советах формат видеозаседаний, конференций по скайпу.

Относительно совершенствования количественного и качественного состава общественных советов округа было предложено предусмотреть в нормативных документах постепенную ротацию состава общественных советов и введение верхней планки количества членов, а также квоты на членство, ограничив тем самым возможность вхождения общественников одновременно в большое число советов. Отдельно было рекомендовано не включать в состав советов только директоров предприятий и председателей общественных объединений и представлять общественности информацию о формировании состава общественных советов, а также создавать резерв кандидатов с целью периодической ротации кадров. Данные предложения неоднократно были озвучены на окружных конференциях и мероприятиях, участие в которых принимали представители власти и общественности ХМАО – Югры.

В начале 2017 г. автором было проведено повторное исследование информационной открытости деятельности общественных советов при органах исполнительной власти ХМАО – Югры с целью выявления произошедших изменений. Информация о деятельности общественных советов при органах исполнительной власти ХМАО – Югры была взята как и ранее с официального сайта органов государственной власти округа <http://www.admhmao.ru/>. Оценивались все те же позиции, в первую очередь, доступность представляемой информации. Анализ страниц 21 департамента и 10 служб показал, что по-прежнему отдельная вкладка «Общественный совет» имеется лишь на 14 страницах. В 16 случаях подраздел «Общественный совет» включен во вкладку «Координационные и совещательные органы», а на странице Департамента образования и молодежной политики, заметно отличающейся от всех других, он вошел в раздел «О Департаменте».

В отношении размещения на сайтах нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность общественных советов, ситуация тоже изменилась мало: на одних страницах нормативно-правовые акты представлены полностью, на других их практически нет. Обновленное Положение об общественном совете, соответствующее типовому положению об общественном совете при исполнительном органе государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, имеется на страницах почти всех департаментов и служб. Содержащаяся в нем нижняя планка количества членов общественных советов (шесть чело-

век) соблюдена во всех случаях. Общее количество членов общественного совета ныне определено в соответствующих положениях об общественных советах отдельных департаментов и служб. В большинстве случаев советы включают 7–12 человек, но есть и советы с большим составом. Например, в списке совета при Департаменте здравоохранения представлено 17 человек, при Департаменте культуры – 20. Однако сомнение относительно возможности единовременного сбора такого количества членов на сегодняшний день может быть снято, поскольку дополненный текст постановления «О порядке образования общественных советов и типовом положении об общественном совете при исполнительном органе государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» от 25 декабря 2014 года № 142 (в ред. от 23.08.2016) предусматривает возможность использования мобильных механизмов, обеспечивающих представление информации и обратной связи, в том числе возможности видеоконференцсвязи [4].

Информация о персональном составе общественных советов в 2017 г. также была выявлена на всех страницах, но по-прежнему ее не всегда легко найти, поскольку зачастую она имеется только в приказах об утверждении состава или приложениях к ним. Однако практически во всех случаях информация о членах советов дана полная – с указанием их рода занятий и адресов электронной почты, хотя принцип их вхождения в совет (по рекомендации Общественной палаты ХМАО – Югры или из числа общественных организаций) указан не везде, но есть, например, на странице Департамента внутренней политики. Отрадно, что за истекший период состав советов стал более демократичным и в большей степени связан со спецификой деятельности определенного властного органа. Например, в состав общественных советов при основных природоохранных департаментов и службах округа (Департамент по недропользованию, Департамент природных ресурсов и несырьевого сектора экономики, Служба по контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды, объектов животного мира и лесных отношений) ныне входят представители Общественной палаты Югры, специалисты Автономного учреждения Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Научно-аналитический центр рационального недропользования им. В. И. Шпильмана», ООО «Сибирский научно-исследовательский и проектный институт рационального природопользования», НОЦ «Динамика окружающей среды и глобальные изменения климата», ученые, представители муниципальных образований, СМИ и некоммерческих организаций (общественной организации «Спасение Югры», Региональной общественной организации «Экологическая безопасность Югры», регионального молодежного общественного экологического движения «Третья Планета от Солнца» и др.), специалисты по охране окружающей среды нефтегазодобывающих компаний округа, представители Совета старейшин коренных малочисленных народов Севера Югры и просто неравнодушные граждане региона [1]. Однако в составе общественного совета при Службе по делам архивов ХМАО – Югры представлены преимущественно пенсионеры, хотя предусмотренный «Порядок образования общественных советов при исполнительных органах государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» предполагает вхождение в них лиц, осуществляющих свою деятельность в сфере полномочий исполнительного органа власти. Не во всех случаях соблюдено и указанное в нем требование включения в каждый совет не менее 1 представителя средств массовой информации. К сожалению, большое число общественников по-прежнему заявлено в 3–4 советах одновременно, хотя, следует признать, что состав советов стал более разнообразным.

В соответствии с заявленным в «Порядке образования общественных советов при исполнительных органах государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» пунктом, согласно которому на едином официальном сайте государственных органов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры должна размещаться информация о деятельности общественного совета, включающая положения, персональный состав, планы работы, анонсы, уведомления о дате, месте и повестке заседаний, протоколы заседаний,

сведения об учете в работе исполнительного органа власти рекомендаций общественного совета, ежегодный доклад о деятельности общественного совета [4], количественному анализу были подвергнуты сведения о планах работы общественных советов и отчеты о деятельности. Было выявлено, что отчеты за 2016 г., планы работы на 2017 г. и протоколы о проведенных в 2017 г. заседаниях имеются только на 20 страницах из 31. Причем сочетания в этом отношении могут быть самыми разными: где-то есть планы на 2017 г., но нет отчетов за 2016 г., где-то есть протоколы заседаний 2017 г., но нет планов работы.

Тем не менее улучшилась ситуация с соблюдением указанного в Законе № 212-ФЗ требования размещения на сайтах информации о деятельности общественных советов с указанием адресов электронной почты [3]. На сегодняшний день на 11 страницах департаментов и служб имеется раздел «Контактная информация лица, ответственного за обеспечение деятельности общественного совета», хотя, конечно, этот показатель все еще не составляет даже 50 % от общего числа советов. К положительным моментам можно отнести и появление в составе документов Кодекса этики члена общественного совета, в частности, на страницах Департамента внутренней политики, Департамента физической культуры и спорта, Службы по контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды, объектов животного мира и лесных отношений. Однако указанные как необходимые для размещения в «Порядке образования общественных советов при исполнительных органах государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» сведения об учете в работе исполнительного органа власти рекомендаций общественного совета были выявлены лишь на странице Департамента внутренней политики, где имеется раздел «Информация по исполнению протокольных поручений заседаний Общественного совета при Депполитики Югры (2013–2016 гг.)».

В то же время наряду с отсутствием необходимой информации на страницах общественных советов зачастую представлены лишние или устаревшие сведения. Так, например, на вкладке Общественного совета при Департаменте недропользования и природных ресурсов представлено много архивных данных, которые размещены вперемешку с действующими документами. На странице Ветеринарной службы есть раздел «Повестка» с анонсом о заседании Общественного совета 22 апреля 2013 г., а вкладка Общественного совета при Службе контроля содержит ньюс-релизы заседаний 2014 и 2015 гг. В документах Общественного совета при Службе по контролю и надзору в сфере здравоохранения содержится неутвержденный проект «Положения об общественной оценке деятельности руководителей органов государственной власти (местного самоуправления муниципальных образований) автономного округа, государственных гражданских (муниципальных) служащих автономного округа, руководителей государственных (муниципальных) учреждений Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», а на странице Службы по контролю и надзору в сфере образования Ханты-Мансийского автономного округа – Югры имеется раздел «Информация для обсуждения членов Общественного совета», содержащий много устаревших документов. К сожалению, встречаются в представленной информации об общественных советах и досадные ошибки. В частности, на странице Департамента здравоохранения есть раздел «Общая информация», содержащая пункты: «Состав Комиссии» и «Положение Комиссии», хотя речь здесь идет не о комиссии, а о составе Общественного совета при Департаменте и положении о нем.

Однако следует отметить ряд положительных моментов, способствующих повышению информационной открытости деятельности общественных советов. Например, на сайте Департамента государственной гражданской службы и кадровой политики есть рубрика «Обращение в общественный совет», где можно разместить жалобу на работу государственных гражданских и муниципальных служащих. На странице Департамента труда и занятости населения имеется раздел «Порядок участия граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных ор-

ганов и органов местного самоуправления муниципальных образований в заседаниях координационных и совещательных органов, образованных Департаментом труда и занятости населения Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», а также «Заявка на участие в заседании Общественного совета при Дептруда и занятости Югры». Служба контроля ХМАО – Югры проводит на сайте опросы общественного мнения о деятельности Общественного совета, указывая, правда, что «по состоянию на 01.01.2016 мнения о деятельности Общественного совета при Службе контроля Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в адрес Службы контроля Ханты-Мансийского автономного округа – Югры не поступали». Здесь же содержится предложение подать заявку для включения в реестр кандидатов в члены Общественного совета.

В целом высокой оценки в отношении полноты и доступности представленной информации о деятельности общественных советов заслуживают сайты Департамента социального развития, Департамента финансов и Службы государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники ХМАО – Югры. В сравнении с ними заметно проигрывают вклады, посвященные общественным советам, на сайтах Департамента недропользования и природных ресурсов, Департамента промышленности, Департамента экономического развития, Региональной службы по тарифам, Службы по контролю и надзору в сфере здравоохранения, на которых либо представлена неполная и устаревшая информация, либо поиск информации о деятельности общественных советов на них заметно затруднен.

Таким образом, можно сделать вывод, что за истекший период и в деятельности общественных советов при органах исполнительной власти ХМАО – Югры, и в публичном представлении информации о них произошли заметные положительные изменения, в числе которых демократизация состава советов, более полное размещение сведений о планах работы и проведенных мероприятиях, использование возможностей видеоконференцсвязи и многое другое. Вместе с тем и членам общественных советов, и руководителям соответствующих департаментов и служб стоит обратить внимание на своевременное размещение информации о работе общественных советов и установление обратной связи с населением что, безусловно, будет способствовать росту эффективности деятельности общественных советов при органах исполнительной власти ХМАО – Югры.

Литература

1. Единый официальный сайт государственных органов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. URL: <http://www.admhmao.ru> (дата обращения: 04.06.2017).
2. Об Общественном контроле в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре : закон ХМАО – Югры от 19.11.2014 № 96-ОЗ // Дума ХМАО – Югры. URL: <http://www.dumahmao.ru/decisions/detail.php?ID=19549> (ред. от 23.12.2016) (дата обращения: 04.06.2017).
3. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Рос. газ. 2014. 23 июл.
4. О порядке образования общественных советов и типовом положении об общественном совете при исполнительном органе государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры : постановление Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 25 декабря 2014 г. № 142 (в ред. от 23.08.2016) // Общественная палата ХМАО – Югры. URL: <http://www.ophmao.ru> (дата обращения: 04.06.2017).

УДК 347.96(091)(470)

Кодинцев А. Я.
Kodintsev A. Ya.

**«МЕЖДУ ДВУМЯ ТЕРРОРАМИ»: РУКОВОДИТЕЛИ ЮСТИЦИИ
В БОРЬБЕ ЗА ВЛАСТЬ В 1935–1936 гг.**

**«BETWEEN TWO TERRORS»: JUSTICE LEADERS
IN THE POWER STRUGGLE IN 1935–1936**

После убийства Кирова репрессивные органы начали подготовку новой волны массовых репрессий. Эта подготовка сопровождалась борьбой за власть между руководством юстиции с целью определения лидера всей репрессивной системы Советского государства. Статья продолжает серию публикаций, посвященных борьбе за власть в системе органов юстиции.

After the murder of Kirov the repressive bodies have started preparing a new wave of mass repressions. This training has been followed by a power struggle between the leadership of Justice to determine the leader of the whole oppressive system of the Soviet state. In the paper the series of publications devoted to the struggle for power in the system of judicial authorities are continued.

Ключевые слова: законность, массовый террор, союзная юстиция, производственно-территориальный принцип.

Keywords: legitimacy, mass terror, the Federal Justice, production-territorial principle.

В середине 30-х годов А. Я. Вышинский приобретал все большее влияние. Сталину нравились его доклады, и заместитель Прокурора СССР стал все чаще появляться на заседаниях правительства и Политбюро. Переход И. А. Акулова на пост председателя ЦИК СССР и утверждение Вышинского в должности Прокурора СССР еще более укрепили его позиции. После назначения Вышинского на его имя поступили приветствия из союзных республик, в которых он именовался «руководителем советской юстиции»! При этом поздравления из российских регионов такого титула ему не присвоили.

Комиссия Политбюро по судебным делам (создана в 1934 г.) собиралась 1–2 раза в месяц. Вскоре на нее стали приглашать только Вышинского, который как бы представлял всю советскую юстицию, а А. Н. Винокурову, Н. В. Крыленко, Г. Г. Ягоде и В. В. Ульриху посылали только копии решений. Вышинский не раз дискредитировал Крыленко перед членами Политбюро из-за огромного количества плохо подготовленных приговоров к смертной казни. По предложению Сталина Вышинский стал вносить планы проведения важнейших судебных процессов. Например, Политбюро решало вопрос о направлении дела в тот или иной суд, само определяло приговор по делу ряда контрреволюционных групп («боротьбисты» на Украине, контрреволюционная организация на энергопромышленных предприятиях, группа работников Томской железной дороги). Политбюро санкционировало выступление Вышинского по делу Вульфсона в 1936 г. Еще раньше члены Политбюро и Вышинский приняли участие в разработке процессов-спектаклей по делу об убийстве Кирова, делу Московского центра, делу Ленинградского центра. Сталин поручал Вышинскому все более сложные и ответственные операции. Вышинский даже обжаловал приговор Судебно-надзорной коллегии Верховного суда СССР по делу Михайлова – Шофмана (1935 г.) в Политбюро и высшая мера социальной защиты была заменена на 8 лет лишения свободы. Новый прокурор просил и получил исключительное право контролировать аресты. Согласно постановлению СНК СССР и ЦК ВКП(б) «О порядке производства арестов» от 17 июня 1935 г. аресты могли производиться только с согласия прокурора. Исключение допускалось для членов ЦИК Союза и рес-

публик, наркомов, членов ВКП(б) и военнослужащих. В таких случаях требовалось согласие соответствующих органов. 5 февраля 1935 г. 7-й съезд Советов СССР изменил гл. 7 Конституции. Теперь она называлась «О Верховном суде и Прокуратуре СССР». Прокуратура получила право судебного надзора и могла опротестовать решения ВС СССР в Президиум ЦИК СССР (ст. 46 Конституции) [3, л. 52 ; 33, с. 704–705 ; 35, с. 50 ; 37, л. 12–13, 87, 152 ; 38, л. 14, 60, 113, 134, 182 ; 39, л. 9, 14, 26, 31, 40, 43–44, 87, 116, 122, 125, 128, 131, 135, 138, 159, 165, 190–191; 43, с. 45].

В 1935 г. началось масштабное давление на Наркомат юстиции (НКЮ) РСФСР, сравнимое с ревизией 1927–1929 гг. Санкцию на массовые проверки мог дать только Сталин. Он, вероятно, хотел выяснить реальное положение дел в этой системе, провести массовые чистки, привести к покорности работников юстиции, а, возможно, и ликвидировать НКЮ РСФСР вообще. Вышинский всячески приветствовал эти проверки и фактически принимал в них участие. Важную роль в давлении сыграла Комиссия советского контроля (КСК) СССР. Председатель КСК Н. К. Антипов, начальник отдела административно-политических органов А. Назаретян и начальник отдела жалоб М. И. Ульянова устраивали НКЮ бесконечные проверки. Их проводили как сотрудники центрального аппарата, так и местные уполномоченные КСК. Ревизиями были охвачены почти все регионы РСФСР. Недовольные жаловались на НКЮ в КСК. Органы юстиции запрашивали КСК когда проводить выборы, кого назначать на должностные посты. КСК смещало должностных лиц. Просьбы руководителей юстиции РСФСР о пересмотре постановлений и снятии взысканий неизменно отклонялись. Проверка, сопровождавшаяся чисткой, продолжалась полтора года. Во 2-м полугодии 1934 г. проходила частичная чистка прокуратуры. С января 1935 г. – большая чистка коллегий защитников. С весны 1935 г. началась проверка местных судебных органов, затем ревизия НКЮ и ВС РСФСР. С ноября – проверка судебного исполнения. Как правило, проверка состояла из следующих этапов: обследование КСК и последующее постановление; партийное решение по итогам проверки; решение советских органов; решение судебных органов и следующая за тем чистка, сопровождавшаяся арестами отдельных юристов. В наибольшей степени от проверки пострадала адвокатура.

В то же время ВС СССР и Прокуратура СССР сосредоточились на критике отдельных сфер юстиции. В 1935 г. Вышинский развязал знаменитую полемику с Крыленко. Во время единоборства Вышинский обращал внимание на низкую эффективность работы судов, малую престижность, безответственное поведение прокуроров из Прокуратуры РСФСР. С особой агрессией Вышинский обрушился на совместные директивы НКЮ РСФСР и Верховного суда РСФСР, вводившие новые нормы в уголовное право и процесс. В первую очередь с подачи руководителей союзной юстиции было принято постановление ЦИК и СНК СССР «О мероприятиях по развертыванию и улучшению правового образования». На 50-м Пленуме ВС СССР в марте 1935 г. утвердили план восстановления гражданских коллегий в судах и нормального исполнительного производства. На 51-м Пленуме в июне 1935 г. были приняты постановления о возрождении нотариата и подготовительных заседаний суда [1, с. 4–7 ; 4, л. 1–3 ; 41, с. 156–161, 165–170 ; 19, л. 45 ; 20, л. 16–17, 45 ; 22, л. 1а–6 ; 24, л. 50]. 17 сентября по постановлению президиума ЦИК СССР суды были обязаны восстановить подготовительные заседания.

51-й Пленум заслушал доклад заместителя председателя ВС РСФСР Я. Л. Бермана о работе суда. Сообщение было выдержано в агрессивных тонах и содержало выпады в адрес ВС СССР, например: «Следует отметить внесение в Президиум ряда дел, не имеющих принципиального значения и часто без всякого основания со стороны лиц, имеющих право протеста, в т. ч. и председателя ВС СССР и Прокурора СССР, что в известной мере превращает президиум в 3-ю судебную инстанцию». Пленум обсуждал конфликты с Верховным судом РСФСР по поводу квалификации преступлений. Например, ВС РСФСР давал разъяснения о квалификации по Указу 7-8, противоречащие постановлению президиума ВС СССР и президиума ЦИК СССР. И Верховный суд РСФСР настаивал на своей квалификации [23, л. 1–110].

В начале мая Крыленко направил письмо руководителям СССР. План реформ органов юстиции не был выполнен, по его мнению, из-за крайне плохого финансирования. 9 мая по поручению Молотова КСК приступила к следующему этапу ревизии органов юстиции – проверке региональных судов. Были проверены судебные органы почти всех территорий РСФСР. Как правило, уполномоченные КСК выносили местные постановления. Они действовали, используя памятку о проверке, в которой содержались параметры ревизии, в том числе проверялся политический характер выносимых приговоров, выявлялись виновные в нарушениях и т. д. Коллегия КСК провела показательные обсуждения, вынесла суровые постановления о работе судов Северо-Кавказского края, Куйбышевского края, Татарского главного суда и воднотранспортного суда Камского бассейна [13, л. 1–7 ; 16, л. 219, 248, 269, 278, 323 ; 17, л. 138–140, 191, 226, 297–323 ; 18, л. 34 ; 41, с. 163].

Крыленко составил письмо Сталину. Нарком ссылался на объективные причины плохого состояния юстиции. В ответной записке Антипов подверг работу органов юстиции РСФСР и БССР уничтожающей критике. В сентябре началась проверка НКЮ и ВС РСФСР. Ей предшествовало три проверки работы с жалобами в этих органах, которые проводила М. И. Ульянова. Деятельность органов юстиции была поставлена на постоянный контроль КСК. 28 октября Пленум ВС СССР обратился к руководству ЦИК СССР с предложением об улучшении материально-бытовых условий работников юстиции. Стремясь перехватить инициативу, в сентябре нарком настоял на создании при СНК РСФСР комиссии для рассмотрения внесенных НКЮ предложений об улучшении работы юстиции. В ноябре комиссия предложила увеличить сеть судов и прокуратур, повысить ставки, финансировать ремонтные работы и т. д. Предложения поступили в СНК СССР. Винокуров и Крыленко предлагали свои варианты улучшений. Крыленко пытался попасть на прием к Рудзутаку и Молотову, но безуспешно. С лета судебная комиссия ЦК перестала посылать ему извещения о своих решениях по применению смертной казни. Вокруг наркома формируется зона отчуждения. Комиссия Рудзутака отвергла предложения Крыленко, а в феврале 1936 г. был принят вариант Винокурова [2, л. 1–26 ; 14, л. 1–43 ; 19, л. 68, 76 ; 21, л. 15–17 ; 36, л. 1–20].

Тем временем Антипов посылал Сталину мрачные материалы по состоянию органов юстиции. Вождя встревожили два события. Во-первых, работа судебной комиссии Политбюро была раскрыта перед сотрудниками, не имеющими допуска к секретным делам. Во-вторых, раздражение вызвало дело княгини Гагариной. В записке Антипова от 7 ноября работа ВС РСФСР была подвергнута очень жесткой критике. В ответной записке И. Л. Булат (председатель ВС РСФСР) опроверг большинство обвинений председателя КСК. И тут Вышинский сообщил в КПК «о грубой политической ошибке ВС РСФСР». Речь шла о якобы неправильном приговоре спецколлегии Верховного суда РСФСР по делу Гагариной. Княжну приговорили к 10 годам лишения свободы по ст. 58-10, а не по ст. 58-11 УК. «Неужели этим людям нужно, чтобы осудить такую явную террористку, иметь дело с фактом совершенного преступления!» – возмущались Вышинский, М. Ф. Шкирятов (член КПК) и М. Л. Грановский (член коллегии КПК, руководитель группы по проверке административно-советских органов). По протесту Вышинского Судебно-надзорная коллегия ВС СССР 11 ноября отменила приговор ВС РСФСР и передала дело на новое рассмотрение. После этого КПК принялась за ВС РСФСР. Виновные в вынесении решения были сняты со своих постов. Зимой 1935–1936 гг. НКЮ РСФСР и подконтрольные ему ведомства проверяла глубоко засекреченная комиссия из ЦК [36, л. 30–59, 60–67 ; 42, с. 64–65.].

Пока продолжались ревизии и разбирательства, активизировалась работа комиссии по разработке положения о судостроительстве. В. П. Антонов-Саратовский выдвинул свой проект. Он состоял из 9 статей и включал самые общие положения о структуре советских судов. Этот проект, как и более ранний проект Винокурова, был отвергнут. В августе была достигнута принципиальная договоренность между членами комиссии и принят проект Вышинского. Сохранялась существующая система судебно-прокурорских органов. Верховные суды

союзных республик объявлялись высшими судебными и судебно-административными органами, осуществляющими руководство деятельностью всех судов и подчиненных ЦИК соответствующей республики и ВС СССР. Верховный суд получил и «оперативное», и «общее» руководство над всеми судами. Аналогичные права приобретала и Прокуратура СССР. В составе областного суда и верховного суда союзной республики предполагалось создать ревизионную коллегия. Крыленко предлагал также организовать инструкторско-ревизионный отдел, отдел кадров и ввести должность уполномоченных областных судов на местах. Комиссия предполагала передать воднотранспортные суды в ВС СССР. В высшем суде Союза также должен был быть создан президиум. Органом управления должен был окончательно стать пленум. В его состав вошли бы председатели верховных судов союзных республик, в состав Президиума – председатель ВС СССР и его заместители. Судебно-надзорная коллегия Верховного суда СССР должна была контролировать президиум, коллегии верховных судов республик и ВС СССР. Военная коллегия, транспортная коллегия и воднотранспортная коллегия сохраняли управленческие функции. Крыленко и Винокуров стремились сузить круг лиц, которые могли бы санкционировать арест судей, и включали в их число только председателей судов и ЦИК республик и СССР, а Вышинский включал в перечень также и прокуроров. При этом он настаивал на том, чтобы санкцию на арест следователей и прокуроров давал только прокурор. НКЮ должны были исчезнуть [5, л. 16–52 ; 32, с. 118–121].

В то же время начала работу подкомиссия по юридическим вопросам. Она готовила 9-й раздел Конституции (Суд и Прокуратура в СССР). Во главе подкомиссии встал Вышинский. Первый раз она собралась летом 1935 г. в составе 9 человек. Фактически комиссия продублировала материалы комиссии ЦИК СССР. По проекту Прокуратура получала права по надзору за судебными органами. ВС СССР объявлялся органом «руководства и надзора за деятельностью всех судов СССР». Доработанный проект главы был окончательно утвержден в мае 1936 г. Было решено избирать только народных судей и народных заседателей. Остальные судьи по-прежнему должны были назначаться Советами. Осенью 1936 г. в редакционную комиссию поступали предложения граждан по 9-й главе. Их содержание проанализировал Л. И. Лезов. Граждане предлагали не назначать, а избирать верховные и областные суды. Изобретали разные варианты выборов народных заседателей. Выборы судей предлагали совместить с выборами Советов и проводить их в одни сроки или избирать судей на срок от 1 до 5 лет. Советовали усилить независимость судей, ввести процедуру отзыва, комплектовать их из лиц со специальным образованием. Предлагали также ввести выборы народных следователей и прокуроров, расширить права защиты или, наоборот, ликвидировать ее (по этому вопросу было много предложений) и т. д. [6, л. 94–114 ; 7, л. 1–10 ; 8, л. 1–20 ; 9, л. 1–15 ; 10, л. 1–23 ; 11, л. 1–22 ; 12, л. 1–47 ; 32, л. 121–128 ; 41, с. 169–170].

Осенью 1935 г. началось осуществление проектов по созданию союзных органов юстиции. В октябре в Прокуратуре СССР и ВС СССР были созданы отделы кадров, которые стали осуществлять подбор кандидатов в органы юстиции. НКЮ теперь только готовили кадры в образовательных учреждениях. Начальник отдела кадров ВС СССР Я. Н. Бранденбургский за короткий срок провел учет кадров и подготовил аттестацию судебных работников. Аналогичные отделы были созданы в верховных судах союзных республик. Состояние кадров обсуждалось на 53-м и 55-м Пленумах ВС СССР. Одновременно ВС СССР продолжал «приручать» руководителей высших судов республик. Их вызывали для отчетов, обсуждали работу спецколлегий и лагерных отделений областных судов, боролись с волокитой. 54-й Пленум провозгласил конец производственного принципа в системе юстиции и призвал начать восстановление функционального принципа. Жесткой критике подвергся ВС РСФСР. На 54-м Пленуме Берман повторно подвергся критике и обструкции за плохую работу народных судов. Началось возрождение судебного исполнения, восстановление нотариата. В апреле 1936 г. воднотранспортные суды были преданы в ВС СССР, а воднотранспортные прокуратуры – в Прокуратуру СССР. К лету 1936 г. функции НКЮ ограничивались кодификацией, подго-

товкой кадров и материальным обеспечением органов юстиции [19, л. 83–92 ; 20, л. 73–74 ; 25, л. 36 ; 26, л. 35, 56 ; 28, л. 37–41 ; 29, л. 324, 346–399 ; 30, л. 1–6, 61–77].

В ноябре 1935 г. КСК начала массовую проверку судебного исполнения. Вскрылись серьезные нарушения. В апреле 1936 г. положение судебного исполнения несколько раз обсуждалось на коллегии КСК с участием заинтересованных лиц. По требованию Антипова жесткий текст постановления КСК был смягчен, чтобы скрыть реальное состояние дел в исполнительном производстве. После чисток среди судебных исполнителей широкомасштабные проверки органов юстиции прекратились [15, л. 21–49 ; 16, л. 310 ; 18, л. 163–164].

По данным И. И. Олейника, 16 января 1936 г. Оргбюро ЦК приняло постановление «О кадрах судебных работников и о работе судов». Постановление в форме закрытого письма было разослано в местные партийные органы летом 1936 г. Расширенный текст был разработан Ежовым. Вина за неудовлетворительное состояние органов юстиции возлагалась также и на областные партийные органы. Признавалось, что работа судебно-прокурорских органов «дискредитирована». Секретарям обкомов вменялось в обязанность провести новую переверку юридических кадров, обеспечить соблюдение законности, предоставить правоохранительным органам подходящие помещения. Так как последующая проверка постановления не была проведена, обкомы проигнорировали постановление и произвели только формальную проверку кадров. В марте был разработан, но не принят проект постановления ЦК «О мероприятиях по улучшению работы судебно-прокурорских органов РСФСР». Вышинский, Винокуров и даже Крыленко одобрили его текст, а Булат, Ф. Нюрина и В. А. Антонов-Овсеенко выразили свое несогласие. Вводная часть проекта рисовала положение в этой системе в мрачных тонах. Предлагалось восстановить следствие, фактически захваченное милицией, сократить количество надзорных инстанций, ограничить сроки надзора, вернуться к функциональной системе органов юстиции. Старания Крыленко были по заслугам оценены Вышинским и Сталиным. В марте, выступая в ЦК, где обсуждалась работа органов юстиции РСФСР, Крыленко проявил себя как прекрасный докладчик и защитил позиции своего ведомства [34, л. 108–109 ; 41, с. 163 ; 36, л. 90–123 ; 41, д. 83 ; 45, л. 26.].

Тем временем между Вышинским и Винокуровым «пробежала черная кошка». Прокурор СССР считал себя главным теоретиком права и не признавал независимости постановлений Пленума ВС СССР от его мнения. Так, Пленум Верховного суда СССР якобы неправильно утвердил приговор Верховного суда Узбекской ССР по делу Хал Ходжаева (12 членов проголосовало «за», 4 – «против»). Вышинский устроил скандал и внес протест в Президиум ЦИК СССР. При этом он требовал подвергнуть Винокурова взысканию. С этого момента Вышинский забрасывает Политбюро и ЦИК СССР протестами на решения Пленума и Судебно-надзорной коллегии Верховного суда СССР. Эти протесты, как правило, удовлетворялись. С лета 1935 г. Вышинский стремился всячески обособиться от Винокурова. Он стал проводить отдельные совещания прокурорских работников, в феврале 1936 г. провел решение о разделении парторганизации ВС СССР и создании парторганизации Прокуратуры СССР. Вышинский стал инициатором проведения проверок в ВС СССР силами КСК и КПК. Ему удалось добиться принятия постановления президиума ЦИК СССР об отсутствии «живой работы» в Верховном суде СССР. [24, л. 96–97 ; 38, л. 14 ; 44, л. 19].

Весной 1936 г. разгоравшийся конфликт выплеснулся на 53-м Пленуме ВС СССР (март). Вышинский, Рогинский и Реденс высказались по отчету председателя Верховного суда СССР резко отрицательно и объявили ВС СССР «банкротом». Доклад Председателя Верховного суда СССР Прокурор СССР назвал «статистическо-бухгалтерским», попутно раскритиковал Крыленко, Антонова-Саратовского и А. С. Шляпочникова (директора Института уголовной политики). Берман предложил ликвидировать судебный надзор и оставить прокурорский. Ю. Ю. Межин, Г. Я. Мерэн, В. В. Ульрих (председатели коллегий) неожиданно поддержали Вышинского. Конфликт вылился в безобразные склоки. При голосовании «за» отчет проголосовало 8 человек, «против» – 5. Вышинскому удалось добиться того, что-

бы резолюция по отчету ВС СССР не была принята. Осознав раскол в суде, Винокуров попытался после Пленума восстановить отношения с председателями коллегий [27, л. 12 ; 28, л. 12 ; 30, л. 6–10 ; 31, с. 67 ; 45, л. 1–29].

Многолетнее противостояние групп Вышинского – Винокурова и группы Крыленко закончилось победой одного человека – Вышинского. Можно разделить мотивы этого противостояния на личные, идейные и ведомственные. Очевидно, что лидеров и их подчиненных раздражали личные качества их противников. На многих совещаниях юристы переходили к взаимным оскорблениям, шантажу и угрозам. О согласованной работе в таких условиях не приходилось говорить. Каждый норовил вставить палку в колеса оппонента. Существовал элемент борьбы между идеями упрощения (Крыленко) и законности (Вышинский, Винокуров, Антонов-Саратовский). Представляется, что идейная основа не была главной причиной противостояния как считает ряд авторов. Вероятно, главным являлось противостояние между ведомствами, банальная борьба за власть.

Литература

1. Вышинский А. Я. Речь т. Сталина 4 мая и задачи органов юстиции // Сов. юстиция. 1935. № 18. С. 4–7.
2. ГАРФ, ф. А-259, оп. 19, д. 85, л. 1–26.
3. ГАРФ, ф. А-353, оп. 16, д. 15, л. 52.
4. ГАРФ, ф. Р-3316, оп. 27, д. 231, л. 1–3.
5. ГАРФ, ф. Р-3316, оп. 28, д. 196, л. 16–52.
6. ГАРФ, ф. Р-3316, оп. 40, д. 11, л. 94–114.
7. ГАРФ, ф. Р-3316, оп. 40, д. 23, л. 1–10.
8. ГАРФ, ф. Р-3316, оп. 40, д. 24, л. 1–20.
9. ГАРФ, ф. Р-3316, оп. 40, д. 25, л. 1–15.
10. ГАРФ, ф. Р-3316, оп. 40, д. 26, л. 1–23.
11. ГАРФ, ф. Р-3316, оп. 40, д. 27, л. 1–22.
12. ГАРФ, ф. Р-3316, оп. 40, д. 81, л. 1–47.
13. ГАРФ, ф. Р-5446, оп. 16а, д. 1249, л. 1–7.
14. ГАРФ, ф. Р-5446, оп. 18а, д. 838, л. 1–43.
15. ГАРФ, ф. Р-7511, оп. 1, д. 171, л. 21–49.
16. ГАРФ, ф. Р-7511, оп. 10, д. 7, л. 219, 248, 269, 278, 297–323.
17. ГАРФ, ф. Р-7511, оп. 10, д. 9, л. 138–140, 191, 226.
18. ГАРФ, ф. Р-7511, оп. 10, д. 13, л. 34, 163–164.
19. ГАРФ, ф. Р-9474, оп. 1, д. 86, л. 45, 68, 76, 83–92.
20. ГАРФ, ф. Р-9474, оп. 1, д. 89, л. 16–17, 45, 73–74.
21. ГАРФ, ф. Р-9474, оп. 1, д. 90, л. 15–17.
22. ГАРФ, ф. Р-9474, оп. 1, д. 92, л. 1а–6.
23. ГАРФ, ф. Р-9474, оп. 1, д. 93, л. 1–110.
24. ГАРФ, ф. Р-9474, оп. 1, д. 94, л. 50, 96–97.
25. ГАРФ, ф. Р-9474, оп. 1, д. 96, л. 36.
26. ГАРФ, ф. Р-9474, оп. 1, д. 97, л. 35, 56.
27. ГАРФ, ф. Р-9474, оп. 1, д. 98, л. 12.
28. ГАРФ, ф. Р-9474, оп. 1, д. 99, л. 12, 37–41.
29. ГАРФ, ф. Р-9474, оп. 1, д. 100, л. 324, 346–399.
30. ГАРФ, ф. Р-9474, оп. 1, д. 102, л. 1–10, 61–77.
31. Звягинцев А. Г. Прокуроры двух эпох. Андрей Вышинский и Роман Руденко. М. : Олма-Пресс, 2001. 314 с.
32. Лезов И. Л. Советский суд в 1917–1940 гг. : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 118–128.

33. Лубянка. Сталин и ВЧК – ГПУ – ОГПУ – НКВД. М. : Междунар. фонд «Демократия», 2003. 620 с.
34. Олейник И. И. Юристы и власть: кадры работников органов юстиции в 1929–1936 гг. (на материалах Ивановской промышленной области) : дис. ... канд. юрид. наук. Иваново, 1998. С. 108–109.
35. Приветствия, поступившие на имя прокурора Союза А. Я. Вышинского // За соц. законность. 1935. № 5. С. 50.
36. РГАСПИ, ф. 17, оп. 120, д. 171, л. 30–59, 60–67, 90–123.
37. РГАСПИ, ф. 17, оп. 162, д. 17, л. 12–13, 87, 152.
38. РГАСПИ, ф. 17, оп. 162, д. 18, л. 14, 60, 113, 134, 182.
39. РГАСПИ, ф. 17, оп. 162, д. 19, л. 9, 14, 26, 31, 40, 43–44, 87, 116, 122, 125, 128, 131, 135, 138, 159, 165, 190–191.
40. РГАСПИ, ф. 671, оп. 1, д. 83.
41. Соломон П. Советская юстиция при Сталине. М. : РОССПЭН, 1998. 489 с.
42. Сталинское Политбюро в 30-е годы : сб. док. М. : АИРО – XX, 1995. 511 с.
43. Чистяков Н. Ф. Верховный суд СССР. М. : Наука, 1984. 184 с.
44. ЦАОПИМ, ф. 1936, оп. 2, д. 1, л. 19.
45. ЦАОПИМ, ф. 1936, оп. 2, д. 2, л. 1–29.

УДК 342.728+347.471

*Лухачева О. В.
Likhacheva O. V.*

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН
В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА
(НА ПРИМЕРЕ СУРГУТСКОГО РАЙОНА)**

**LEGAL REGULATION OF CIVIL PARTICIPATION
IN PUBLIC ORDER MAINTENANCE
(BY THE EXAMPLE OF THE SURGUT DISTRICT)**

В статье исследованы традиционные и новые формы участия граждан в осуществлении такой публично-властной функции, как охрана общественного порядка. Систематизированы правовые основы, формы, опыт организации гражданского участия в охране общественного порядка в муниципальном образовании Сургутский район.

In the paper the traditional and new forms of citizen participation in the implementation of a state function of maintaining public order are examined. The legal basis for the participation, the forms of civic participation and the experience of civil participation in public order maintenance in the Surgut municipal district are systematised.

Ключевые слова: безопасность, охрана общественного порядка, институты (формы) гражданского участия.

Keywords: security, public order maintenance, institutions (forms) of civic participation.

Практика привлечения граждан к охране общественного порядка для нашей страны не теряет своей актуальности со времен царской России, когда появлялись первые добровольные народные дружины. В советское время они получили широкое распространение с опорой на достаточно разработанный правовой базис. В постсоветский период предпринимались неоднократные попытки реанимировать такую деятельность и поднять ее на качественно иной уровень. Однако, не углубляясь в ретроспективу этого вопроса, следует констатировать, что отечественным законодательством до 2014 г. вопросы правовой регламентации участия общественности в охране общественного порядка не решены.

Закрепление в 2006 г. Федеральном законе Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9] за органами местного самоуправления поселений и городских округов полномочия создания условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка не устранило трудности как правового, так и организационного характера по привлечению граждан к охране общественного порядка.

Проблема заключалась в том, что такая деятельность регламентировалась не связанными друг с другом федеральными законами и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, которые муниципалитеты пытались адаптировать применительно к своей территории. Существовавшая практика хотя и позволяла населению проявлять инициативу в охране общественного порядка, однако не обеспечивала возможности полноценного участия в указанной деятельности.

Подчеркнем, что в развитии институтов участия граждан в охране общественного порядка (и общественной безопасности в целом) заинтересовано и государство, и органы внутренних дел (полиция), и органы местного самоуправления, и сами граждане на фоне достаточно высокого уровня преступности в стране, реформирования с 2012 г. системы МВД, со-

храняющихся угроз террористических актов и экстремистских проявлений. Несмотря на усилия, принимаемые обществом и государством по борьбе с преступными и иными противоправными посягательствами, должный уровень обеспечения общественной безопасности не достигнут [3].

Важным шагом на пути развития гражданской активности общества в вопросах охраны общественного порядка явилось принятие 2 апреля 2014 г. Федерального закона № 44 «Об участии граждан в охране общественного порядка» [10] (далее – Закон «Об участии граждан в охране общественного порядка»), который, в первую очередь, упорядочил правовые основы участия граждан в охране общественного порядка, урегулировал механизм взаимодействия сил обеспечения общественной безопасности, включая органы государственной власти всех уровней, правоохранительные структуры, муниципальные органы власти с гражданами и общественными объединениями по вопросам обеспечения общественной безопасности.

Отличительной особенностью настоящего периода является то, что происходит попытка создания качественно новых правовых условий привлечения институтов гражданского общества к решению задач общественной безопасности впервые за много лет. Оценкой такой деятельности или показателем ее эффективности должны стать социальная стабильность общества, повышение гражданской активности населения, что, в свою очередь, обусловлено самой сутью существования человеческой общности (социума) [11, с. 217].

В числе общих положений в Законе «Об участии граждан в охране общественного порядка» сформулирован понятийный аппарат, выведены принципы и формы участия граждан в охране общественного порядка, указаны ограничения такого участия, определена роль органов государственной власти, органов внутренних дел и органов местного самоуправления по интеграции граждан в деятельность по охране общественного порядка. Также в нем регламентируются вопросы социальной и правовой защиты внештатных сотрудников полиции и народных дружинников.

Формами участия граждан в охране общественного порядка являются: участие граждан в поиске лиц, пропавших без вести; содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам; внештатное сотрудничество с полицией; создание и организация народных дружин, а также участие граждан в деятельности иных общественных объединений правоохранительной направленности.

Реализация последних двух форм участия граждан в охране общественного порядка на практике потребовала дополнительной организационно-правовой подготовки всех субъектов взаимодействия как со стороны органов власти субъектов РФ, МВД России, так и органов местного самоуправления, и по прошествии почти трех лет с момента принятия Закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» позволяет сделать некоторые выводы и определить направления для дальнейшей работы.

Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» [8] определен порядок создания, реорганизации и (или) ликвидации народных дружин как общественной организации и иных общественных объединений правоохранительной направленности в форме общественной самодеятельности.

Общественные объединения любой организационно-правовой формы создаются по инициативе их учредителей – не менее трех физических лиц. Участвовать в охране общественного порядка такие общественные объединения могут только после внесения в региональный реестр, ведение которого находится в компетенции территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Иная деятельность по охране общественного порядка будет являться нелегитимной. Порядок формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности утвержден приказом МВД России от 21.07.2014 № 599 «О Порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности» [6]. Для регистрации в реестре и получения свидетельства необходимо подать уведомление и копии учредительных документов.

В 2014–2015 гг. в муниципальных образованиях, входящих в состав Сургутского района, такая организационно-правовая работа проведена. Создано 13 народных дружин, 22 общественных объединения правоохранительной направленности по месту учебы и жительства в форме родительского патруля, которые зарегистрированы в установленном законом порядке в реестре УМВД России по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре с получением свидетельств о регистрации.

Актуальным на практике стал вопрос организации проверки кандидата при приеме в народные дружины и общественные объединения правоохранительной направленности. Законом «Об участии граждан в охране общественного порядка» к гражданам, изъявившим желание участвовать в охране общественного порядка, предъявляются особые требования, однако механизм проведения проверочных мероприятий в отношении кандидатов не урегулирован.

Вызывает трудности соблюдение требований, установленных законом в п. 6 ст. 11 (отсутствие судимости, уголовного преследования, психических расстройств, гражданства иностранного государства и др.), к участникам общественных объединений правоохранительной направленности, создаваемых по месту учебы (работы, нахождения собственности), поскольку их создание регламентировано в форме органа общественной самодеятельности, не имеющего членства. Например, отсутствие у кандидата наркозависимости либо алкоголизма на практике проверить вообще проблематично, поскольку такие данные отнесены к персональным и попадают под особый статус.

Положениями ст. 15 Закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» предусмотрена подготовка членов народных дружин к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, а также по основным направлениям их деятельности, по оказанию первой помощи. Порядок такой подготовки урегулирован приказом МВД России от 18.08.2014 № 696 [1]. Однако на практике она сводится к проведению инструктажа перед мероприятием по охране общественного порядка, что явно недостаточно для полноценной реализации потенциала участия в охране общественного порядка, учитывая персональный состав народных дружин. Так, на 1 января 2017 г. в Сургутском районе официально значится 105 человек, из которых более 75 % – женщины, не владеющие техникой применения физической силы.

Важным шагом в совершенствовании данных положений, на наш взгляд, будет принятие соответствующих программ обучения народных дружинников по основным направлениям их деятельности с выработкой организационных и тактических мероприятий, направленных на получение практических навыков, необходимых при охране общественного порядка, а также проведения периодических проверок на знание и владение навыками, связанными с охраной общественного порядка. Необходимые инструменты у органов внутренних дел на базе центров первоначальной подготовки имеются.

К регулированию отдельных вопросов участия граждан в охране общественного порядка на уровне субъекта Российской Федерации Закон «Об участии граждан в охране общественного порядка» отнес утверждение образца и порядка выдачи удостоверения, отличительной символики народного дружинника, образца форменной одежды и механизма личного страхования народных дружинников на период их участия в мероприятиях по охране общественного порядка, проводимых органами внутренних дел (полицией) или иными правоохранительными органами, установление дополнительных льгот и компенсаций для народных дружинников, гарантий социальной и правовой защиты членов семей народных дружинников на случай гибели народного дружинника.

В целях правового регулирования указанных вопросов в ХМАО – Югре 19 ноября 2014 г. принят закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры № 95-оз «О регулировании отдельных вопросов участия граждан в охране общественного порядка в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» [7].

В указанном законе обозначенные выше вопросы нашли отражение и детальное закрепление. Одной из мер социальной защиты является личное страхование народных дружинников на период их участия в проводимых мероприятиях по охране общественного порядка. Данная мера является необходимой и приоритетной, поскольку, участвуя в таких мероприятиях, граждане могут столкнуться с неповиновением правонарушителей, которое возможно перейдет в открытую агрессию и сопротивление законным действиям, а также повлечет за собой угрозы в адрес лиц, участвующих в охране общественного порядка. Соглашаясь с мнением Д. В. Лупова и Е. Ю. Титушкиной, следует констатировать, что деятельность граждан, выполняющих общественные обязанности в сфере охраны общественного порядка, постоянно сопряжена с посягательствами на их безопасность [4, с. 8].

В то же время, несмотря на урегулированность норм о личном страховании законом Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 19.11.2014 № 95-оз, на практике проблемным моментом является исполнение ст. 7 «Личное страхование народных дружинников», которая содержит в качестве одного из условий страхования – прохождение подготовки (обучения) по основным направлениям деятельности народных дружин, однако каким документом такая подготовка должна подтверждаться не указано.

Кроме того, ответственность за воспрепятствование законной деятельности внештатного сотрудника полиции или народного дружинника в связи с их участием в охране общественного порядка либо невыполнение их законных требований о прекращении противоправных действий предусмотрена лишь нормами ст. 19.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, санкция за совершение данного правонарушения предусматривает наказание в виде административного штрафа в размере от пятисот до двух тысяч пятисот рублей [2].

В данном аспекте считаем правильным поддержать точку зрения правоведов, которые предлагают за насильственные действия, достигающие степени общественной опасности преступления, в отношении лиц, выполняющих общественные обязанности в сфере охраны общественного порядка, предусмотреть уголовную ответственность по уголовному законодательству Российской Федерации [12, с. 385].

Законом «Об участии граждан в охране общественного порядка» определено, что органы государственной власти субъекта и органы местного самоуправления оказывают поддержку гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка. Такая поддержка в настоящее время заключается в создании условий для деятельности народных дружин – это прежде всего материально-техническое обеспечение их деятельности, а также материальное стимулирование. Меры поддержки и их финансовая составляющая в настоящее время закреплены в государственных и муниципальных программах по вопросам профилактики правонарушений.

Ежегодно в рамках государственной программы ХМАО – Югры «О государственной политике в сфере обеспечения межнационального согласия, гражданского единства, отдельных прав и законных интересов граждан, а также в вопросах обеспечения общественного порядка и профилактики экстремизма, незаконного оборота и потребления наркотических средств и психотропных веществ в ХМАО – Югре в 2014–2020 годах» [5] при обязательном обеспечении софинансирования за счет средств муниципального бюджета выделяются денежные средства на создание условий для деятельности народных дружин.

Так, в 2016 г. на указанные цели муниципальному образованию Сургутский район выделено и в течение года реализовано 616,0 тыс. рублей, из которых 431,2 тыс. рублей из бюджета Ханты-Мансийского автономного округа и 184,8 тыс. рублей из бюджета Сургутского района в рамках муниципальной программы «Профилактика правонарушений в сфере охраны общественного порядка и противодействий экстремизму в Сургутском районе». На выделенные средства приобретены форменная одежда для народных дружинников (жилеты сигнального типа «накидка»), бланки удостоверений, отличительная символика, также осу-

ществлялось материальное стимулирование народных дружинников в рамках локальных муниципальных правовых актов, регулирующих вопросы материальной поддержки народных дружин.

Однако проблема заключается в том, что несмотря на принятие муниципальных правовых актов, утверждающих меры поддержки и материального стимулирования членов народных дружин на территории отдельных муниципалитетов, не выработаны общие критерии оценки деятельности участников таких общественных организаций, а также иных предусмотренных законодателем форм участия граждан в охране общественного порядка, а во взаимосвязи с ними системы мер поощрения за высокие достижения в охране общественного порядка. На практике в большинстве правовых актов муниципальных образований устанавливается прямая зависимость материального стимулирования в виде денежного поощрения от количества часов выполнения общественных обязанностей по охране общественного порядка в свободное от основной работы время.

Вопросы материального стимулирования, льгот и компенсаций участникам общественных объединений правоохранительной направленности, создаваемых по месту учебы (работы, нахождения собственности), за счет средств соответствующих бюджетов органов местного самоуправления и органов государственной власти не включены в нормы закона. Решение данного вопроса в соответствии с п. 9 ст. 11 Закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» предоставлено организациям, в которых созданы такие общественные объединения, в то время как муниципальные органы власти, органы государственной власти (например, органы внутренних дел, уголовно-исполнительные инспекции и др.) заинтересованы в их деятельности на территории муниципального образования.

На наш взгляд, утверждение единой объективной системы стимулирования, а также контроля за деятельностью установленных законодателем форм участия граждан в охране общественного порядка позволит повысить значимость их работы, выработать действенный механизм эффективного взаимодействия органов местного самоуправления, государственной власти субъекта РФ, полиции и общественности. Данная мера будет способствовать развитию активной гражданской позиции и правовой культуры в обществе.

Несмотря на имеющиеся юридические коллизии и пробелы, принимаемые меры организационно-правового характера позволили в целом создать в Сургутском районе достаточно действенную систему социальной профилактики. Ежегодно участники общественных объединений правоохранительной направленности оказывают содействие органам полиции в обеспечении охраны общественного порядка – принимают участие в охране общественного порядка при проведении культурно-массовых мероприятий, участвуют в рейдах и патрулировании для пресечения правонарушений, связанных с незаконной продажей алкогольной и табачной продукции, проводят разъяснительную работу по профилактике экстремистских проявлений, формированию толерантной, здоровой среды как среди молодежи, так и взрослого населения района, проводят иную профилактическую работу.

Необходимо отметить и оценку деятельности органов местного самоуправления Сургутского района в масштабах округа. Так, несколько лет подряд народная дружина г. п. Фёдоровский занимает призовые места в конкурсе общественных объединений правоохранительной направленности. В 2014 г. – первое место с грантом в 150 тыс. рублей, в 2015 и 2016 гг. – второе место с выделением гранта в 60,0 тыс. рублей. Также по итогам конкурса в номинации сельские поселения ХМАО – Югры в 2015 и 2016 гг. первое место присуждено народной дружине с. п. Ульт-Ягун с выделением гранта в размере 50,0 тыс. рублей.

Статистика свидетельствует об осязаемости той пользы, которую приносит участие граждан в охране общественного порядка, что проявляется в цифрах, отражающих раскрытые и пресеченные с их помощью правонарушения. За 2016 г. в Сургутском районе с участием народных дружин раскрыто 68 преступлений (2015 г. – 47 преступлений), пресечено 1 109 административных правонарушений (2015 г. – 959 правонарушений).

Созданный за последние три года правовой фундамент призван содействовать привлечению к охране общественного порядка максимально возможного числа заинтересованных граждан Российской Федерации на добровольной основе, что, безусловно, окажет положительное влияние на состояние общественной безопасности.

В качестве одной из основных целей муниципальное образование Сургутский район ставит совершенствование работы по привлечению общественности к делу охраны общественного порядка, в связи с чем необходимо решать следующие задачи:

- совместными усилиями государственных органов власти субъекта РФ, правоохранительных органов и органов местного самоуправления продолжить информационную кампанию, направленную на различные слои населения, прежде всего бывших сотрудников органов внутренних дел и других силовых структур, студенчество, молодежь с целью ориентации их на оказание помощи в развитии объединений правоохранительной направленности и личного активного участия в их деятельности;

- привлекать к взаимодействию с органами внутренних дел различные общественные организации, в том числе казачество, представителей религиозных конфессий, работников профсоюзов, творческих коллективов;

- продолжить постоянное взаимодействие органов местного самоуправления и органов внутренних дел для эффективной работы общественных объединений правоохранительной направленности и привития в общественном сознании понимания необходимости активной общественной поддержки правоохранительных органов в охране общественного порядка.

Литература

1. Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи : приказ МВД России от 18.08.2014 № 696 (вместе с «Порядком подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи») (ред. от 18.08.2014) // Рос. газ. 2014. 8 окт.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. 03.04.2017) // Рос. газ. 2001. 31 дек.

3. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 14.11.2013) // Президент РФ. Официальный сайт. URL: <http://kremlin.ru/acts/news/19653> (дата обращения: 22.04. 2017).

4. Лупов Д. В., Титушкина Е. Ю. Уголовно-правовая охрана жизни и здоровья лиц, выполняющих общественные обязанности в сфере охраны общественного порядка // Рос. следователь. 2009. № 15. С. 8–10.

5. О государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «О государственной политике в сфере обеспечения межнационального согласия, гражданского единства, отдельных прав и законных интересов граждан, а также в вопросах обеспечения общественного порядка и профилактики экстремизма, незаконного оборота и потребления наркотических средств и психотропных веществ в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре в 2016–2020 годах» : постановление Правительства ХМАО – Югры от 09.10.2013 № 428-п (ред. от 17.02.2017) // Собр. законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. 2013. № 10. Ч. I. Т. 5. Ст. 1232.

6. О Порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности : приказ МВД России от 21.07.2014 № 599 // Рос. газ. 2014. 29 авг.

7. О регулировании отдельных вопросов участия граждан в охране общественного порядка в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре : закон ХМАО – Югры от 19.11.2014 № 95-оз // Собр. законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. Спецвып. 2014. № 11. Т. 4. Ст. 1323.

8. Об общественных объединениях : федер. закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 02.06.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.
9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 40. Ст. 3822.
10. Об участии граждан в охране общественного порядка : федер. закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 14. Ст. 1536.
11. Половинкин В. А. Перспективы социального механизма взаимодействия полиции и институтов гражданского общества // Вестн. Санкт-Петербург. ун-та МВД России. 2012. № 3 (55). С. 217–219.
12. Щербаков О. Н. Отдельные аспекты участия граждан в охране общественного порядка // Административное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 382–386.

УДК 343.9+343.7

*Марданов А. Б.
Mardanov A. B.*

**ВЛИЯНИЕ НЕКОТОРЫХ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ
НА ПРЕСТУПЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
(БЕЗРАБОТИЦА, СРЕДНЕМЕСЯЧНАЯ НОМИНАЛЬНАЯ НАЧИСЛЕННАЯ
ЗАРАБОТНАЯ ПЛАТА). КРИМИНОЛОГИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ
(ПО ДАННЫМ 2005–2013 ГГ.)**

**THE IMPACT OF MACROECONOMIC INDICATORS ON ECONOMIC CRIMES
(UNEMPLOYMENT, AVERAGE MONTHLY NOMINAL WAGE).
CRIMINOLOGICAL RESEARCH (ACCORDING TO 2005–2013)**

В статье на основе анализа статистических данных при помощи применения корреляционного и регрессионного анализа рассматривается влияние на экономическую преступность таких факторов, как безработица и среднемесячная номинальная заработная плата.

In the paper through the analysis of statistical data by means of correlation and regression analysis the impact on economic crime such factors as unemployment and average monthly nominal wage are considered.

Ключевые слова: экономическая преступность, макроэкономика, влияние, безработица, среднемесячная номинальная заработная плата, преступность.

Keywords: economic crime, macroeconomics, impact, unemployment, average monthly nominal wage, criminality.

Цель работы – проверка гипотезы о наличии связи между безработицей, размером среднемесячной номинальной начисленной заработной платы и преступлениями в сфере экономической деятельности в России методами корреляционного, регрессионного и дисперсионного анализа; статистического наблюдения; математического моделирования.

Очевидно, что безработный человек или шире – лицо, не имеющее постоянного источника средств существования, представляет повышенную опасность для окружающих, поскольку лишено возможности удовлетворять обширный комплекс биологических и социальных потребностей [1]. Статистические данные также свидетельствуют о том, что безработные в большей мере склонны к совершению преступлений, нежели занятое трудом население [2]. Уровень начисленной заработной платы также может способствовать совершению преступлений, в том числе и в сфере экономической деятельности. Однако данное утверждение – это только гипотеза, которую нам необходимо проверить.

В представленной статье исследуется зависимость между уровнем безработицы в России за период 2005–2013 гг., уровнем средней номинальной начисленной заработной платы организациями и преступлениями в сфере экономической деятельности, совершаемыми в Российской Федерации в указанный период.

Уровень безработицы – количественный показатель, позволяющий сравнить безработицу для разной численности населения, рассчитывается как отношение числа безработных к общей численности экономически активного населения или к численности интересующей группы населения (безработица среди женщин, молодежи и т. д.). Уровень безработицы обычно выражается в процентах. Ухудшение криминогенной ситуации, а также снижение доходов населения являются последствиями безработицы. По нашему мнению, безработица высвобождает время для человека, которое не всегда используется в благих для общества

целях. «Безработный, пусть даже он обеспечен достойным пособием, опасен. Особенно в России», – отмечает академик РАН В. В. Ивантер [4].

1. Сформулируем статистические гипотезы H_0 и H_1 :

- нулевая гипотеза H_0 – безработица не оказывает статистически значимого влияния на динамику преступлений в сфере экономической деятельности;

- альтернативная гипотеза H_1 – безработица оказывает статистически значимое влияние на динамику преступлений в сфере экономической деятельности.

В качестве независимой переменной примем уровень безработицы (X , чел.), а в качестве зависимой – уровень преступлений в сфере экономической деятельности (Y , шт.). Представим официальные статистические данные о переменных модели в виде табл. 1. Что касается структуры преступлений в сфере экономической деятельности, то следует отметить, что она включает в себя составы, включенные в гл. 22 УК РФ (незаконное предпринимательство; изготовление или сбыт поддельных денег или ценных бумаг; контрабанда; производство, приобретение, хранение, перевозка или сбыт немаркированных товаров и продукции; легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления либо приобретенных другими лицами преступным путем, и др.).

Таблица 1

**Первичные статистические данные о числе
зарегистрированных безработных и преступлений в сфере
экономической деятельности в России за период 2005–2013 гг.¹**

Год	Численность безработных, зарегистрированных в государственных учреждениях службы занятости (на конец года, человек) X	Количество зарегистрированных преступлений в сфере экономической деятельности (штук) Y
2005	1 830 000	73 251
2006	1 742 000	89 152
2007	1 553 000	84 655
2008	1 521 800	80 743
2009	2 147 000	82 911
2010	1 589 000	57 162
2011	1 286 000	40 496
2012	1 065 000	34 405
2013	918 000	27 388

Проведем корреляционно-регрессионный анализ по сгруппированным данным. Первоначально найдем парный коэффициент корреляции между переменными модели. Он способен ответить на следующие вопросы: 1) о силе связи между переменными; 2) о направлении связи между ними (положительная или отрицательная корреляция). Существует большое разнообразие коэффициентов корреляции. С использованием Excel проведем корреляционный, дисперсионный и регрессионный анализ первичных статистических данных.

¹ Здесь и далее таблицы составлены автором.

Таблица 2

Регрессионная статистика

Множественный R	0,839858317
R -квадрат	0,705361992
Нормированный R -квадрат	0,663270848
Стандартная ошибка	13 906,39327
Наблюдения	9

Таблица 3

Дисперсионный анализ

	df	SS	MS	F	Значимость F
Регрессия	1	3 240 785 893	3 240 785 893	16,75796679	0,00460973
Остаток	7	1 353 714 417	193 387 773,9		
Итого	8	4 594 500 310			

Таблица 4

Коэффициенты регрессии

	Коэффициенты	Стандартная ошибка	t -статистика	P -Значение	Нижние 95 %	Верхние 95 %
Y -пересечение	-16 533,53311	20 057,36837	-0,824312183	0,436944844	-63 961,67279	30 894,60656
Переменная X_1	0,052664469	0,012864919	4,093649569	0,00460973	0,02224377	0,083085168

Из приведенных таблиц и графика (рис. 1) видно, что между уровнем безработицы и уровнем преступлений в сфере экономической деятельности в Российской Федерации за период 2005–2013 гг. существует сильная положительная корреляционная связь, на что указывает коэффициент корреляции ($r = 0,83$). Судя по величине коэффициента детерминации (R^2), 70 % вариации уровня преступлений в сфере экономической деятельности объясняет вариация уровня безработицы.

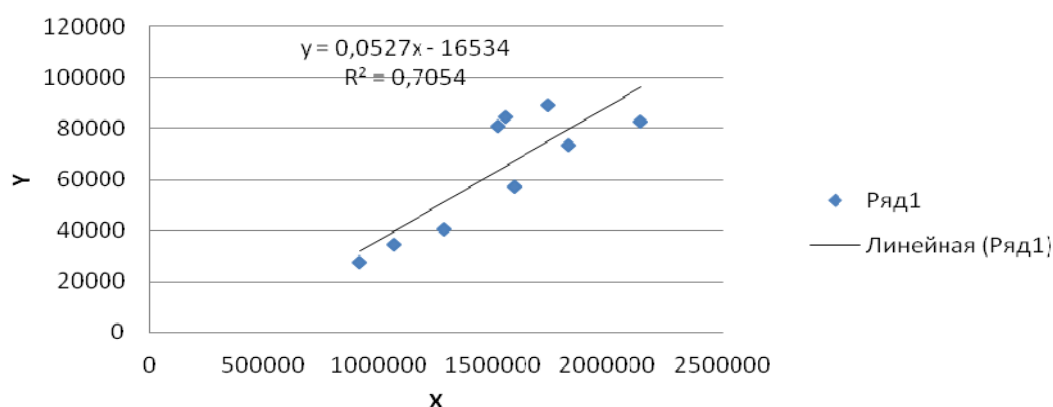


Рис. 1. Зависимость преступлений в сфере экономической деятельности от безработицы в России (2005–2013 гг.)

Из диаграммы видно, что уравнение, связывающее переменные, выглядит следующим образом:

$$y \sim -16534 + 0,0527 x,$$

где $y \sim$ – оценочное значение уровня преступлений в сфере экономической деятельности, x – уровень безработицы.

Свободный член в уравнении криминологического смысла не имеет (отрицательный), а коэффициент регрессии показывает, что изменение числа безработных на единицу влечет изменение числа преступлений в сфере экономической деятельности на 0,052 штук. Столбец «Значимость F » – оценка адекватности построенной модели, находится по значениям F , так как значимость F (0,00460973) меньше 0,05, то модель может считаться адекватной с вероятностью 0,95. « P -Значение» – оценка значимости коэффициентов модели. Если « P -Значение» меньше 0,05, то с вероятностью 0,95 можно считать, что соответствующий коэффициент модели значим (т. е. его нельзя считать равным нулю и Y значимо зависит от соответствующего X). P -Значение равно 0,00460973. Судя по значению F статистики Фишера (16,75), полученное уравнение значимо. О статистической значимости коэффициента регрессии говорит низкий уровень P -значения (0,00460973) (табл. 3).

Таким образом, нашла подтверждение альтернативная H_0 гипотеза H_1 – безработица оказывает статистически значимое влияние на динамику преступлений в сфере экономической деятельности в России, а нулевая гипотеза H_0 может быть отвергнута.

2. Сформулируем статистические гипотезы H_0 и H_1 :

- нулевая гипотеза H_0 – размер среднемесячной номинальной начисленной заработной платы не оказывает статистически значимого влияния на динамику преступлений в сфере экономической деятельности;

- альтернативная гипотеза H_1 – размер среднемесячной номинальной начисленной заработной платы влияние на динамику преступлений в сфере экономической деятельности.

В качестве независимой переменной примем размер начисленной среднемесячной заработной платы (X , руб.), а в качестве зависимой – уровень преступлений в сфере экономической деятельности (Y , шт.). Представим официальные статистические данные о переменных модели в виде табл. 5.

Таблица 5

Первичные статистические данные о размере средней номинальной начисленной заработной платы организациями и преступлений в сфере экономической деятельности в России за период 2005–2013 гг.

Год	Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций (вся экономика, руб.) X	Количество зарегистрированных преступлений в сфере экономической деятельности (шт.) Y
2005	8 555	73 251
2006	10 634	89 152
2007	13 593	84 655
2008	17 290	80 743
2009	18 637	82 911
2010	20 952	57 162
2011	23 369	40 496
2012	26 629	34 405
2013	29 792	27 388

Проведем корреляционно-регрессионный анализ по сгруппированным данным. Первоначально найдем парный коэффициент корреляции между переменными модели. Он способен ответить на два вопроса: 1) о силе связи между переменными; 2) о направлении связи между ними (положительная или отрицательная корреляция). Существует большое разнообразие коэффициентов корреляции. С использованием Excel проведем корреляционный, дисперсионный и регрессионный анализ первичных статистических данных.

Таблица 6

Регрессионная статистика

Множественный R	0,870011169
R -квадрат	0,756919435
Нормированный R -квадрат	0,72219364
Стандартная ошибка	12 631,21832
Наблюдения	9

Таблица 7

Дисперсионный анализ

	df	SS	MS	F	Значимость F
Регрессия	1	3 477 666 577	3 477 666 577	21,79703686	0,002290905
Остаток	7	1 116 833 733	159 547 676,1		
Итого	8	4 594 500 310			

Таблица 8

Коэффициенты регрессии

	Коэффициенты	Стандартная ошибка	t -статистика	P -Значение	Нижние 95 %	Верхние 95 %
У-пересечение	118 274,3826	12 494,76796	9,465912688	3,0685E-05	88 728,95126	147 819,8139
Переменная X_1	-2,917105496	0,624817819	-4,668729684	0,002290905	-4,394564863	-1,43964613

Из приведенных таблиц и графика (рис. 2) видно, что между уровнем среднемесячной номинальной начисленной заработной платой и уровнем преступлений в сфере экономической деятельности в Российской Федерации за период 2009–2013 гг. существует сильная, положительная корреляционная связь, на что указывает коэффициент корреляции ($r = 0,92$). Судя по величине коэффициента детерминации (R^2), 86 % вариации уровня преступлений в сфере экономической деятельности объясняет вариация уровня среднемесячной номинальной начисленной заработной платы.

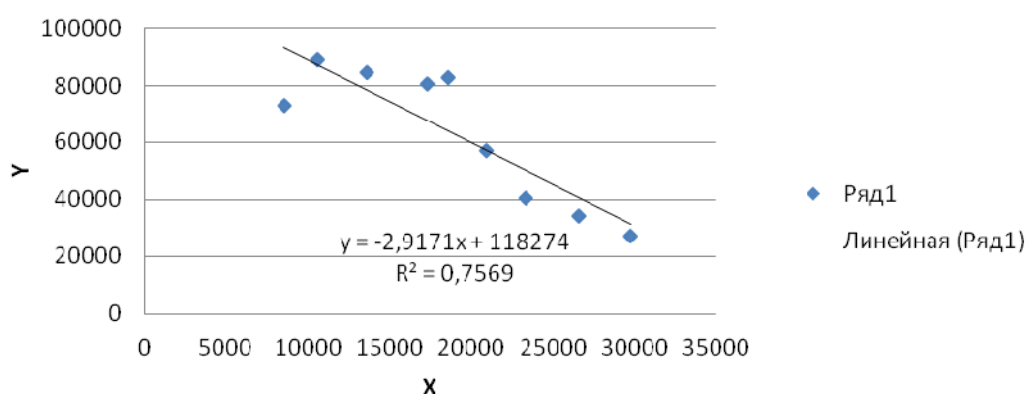


Рис. 2. Зависимость преступлений в сфере экономической деятельности от среднемесячной номинальной заработной платы

Из диаграммы видно, что уравнение, связывающее переменные, выглядит следующим образом:

$$y \sim = 118274 - 2,9171 x,$$

где $y \sim$ – оценочное значение уровня преступлений в сфере экономической деятельности,
 x – уровень средней начисленной заработной платы работников в организациях.

Судя по значению F -статистики Фишера – 21,79 (табл. 7), уравнение в целом значимо. О статистической значимости коэффициента регрессии говорит низкий уровень P -значения (0,002290905). Столбец «Значимость F » – оценка адекватности построенной модели, находится по значениям F , так как если значимость F (0,002290905) меньше 0,05, то модель может считаться адекватной с вероятностью 0,95. « P -значение» – оценка значимости коэффициентов модели. Если « P -значение» меньше 0,05, то с вероятностью 0,95 можно считать, что соответствующий коэффициент модели значим (т. е. его нельзя считать равным нулю и Y значимо зависит от соответствующего X).

Таким образом, альтернативная гипотеза H_1 – влияние размера среднемесячной номинальной начисленной заработной платы на динамику преступлений в сфере экономической деятельности нашла подтверждение, а нулевая гипотеза H_0 – может быть отвергнута.

Литература

1. Ольков С. Г. Влияние безработицы на кражи (криминологическое исследование) // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 1 (29). С. 273–276.
2. Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3834> (дата обращения: 06.06. 2015).
3. Федеральная служба государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 06.06.2015).
4. Retail.ru. URL: <https://www.retail.ru/articles/77923/> (дата обращения: 06.06. 2015).

УДК 343(470)+341.4

Никульшин К. В.
Nikulshin K. V.

К ВОПРОСУ О ПРИОРИТЕТЕ РОССИЙСКОГО НАЦИОНАЛЬНОГО УГОЛОВНОГО ПРАВА

REVISITING THE RUSSIAN NATIONAL CRIMINAL LAW PRIORITY

Статья рассматривает вопрос приоритета национального уголовного права над международным в РФ, в том числе проблему имплементации норм международного уголовного права в национальное законодательство РФ минуя положения гл. 1 Конституции РФ. Оценивается обоснованность предложения ведущих представителей государственной власти России о приоритете национального уголовного права над международным, а также возможность пересмотра гл. 1 Конституции РФ с целью установления верховенства национального уголовного права.

In the paper the priority of national criminal law over international law in the Russian Federation, including the issue of the norms implementation of the international criminal law into the national criminal legislation of the Russian Federation passing the statutes of Chapter 1 of the Constitution is considered. In the paper the proposals feasibility of government officials of Russia on the priority of national criminal law over international, also the possibility of revision the Chapter 1 of the Constitution in order to establish the supremacy of national criminal law are assessed.

Ключевые слова: Конституция РФ, имплементация, национальное право.

Keywords: the Constitution of the Russian Federation, implementation, national law.

«Подчеркну, что положение о приоритете национального права четко записано в Российской Конституции. В соответствии с частью 1 статьи 15 нашей Конституции, Конституция России имеет высшую юридическую силу в системе правовых актов, одновременно в части 4 той же статьи записано, что составной частью правовой системы России являются общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры», – заявил Председатель Конституционного суда РФ Валерий Зорькин на международном юридическом форуме 28 мая 2015 г., проходившем в Санкт-Петербурге [9].

Через полтора месяца после заявления прессе Председателя Конституционного суда РФ Валерия Зорькина о приоритете национального права Конституционный Суд РФ вынес историческое по своему значению постановление (Постановление от 14.07.2015 № 21-П), в котором указал, что не исключается правомочие федерального законодателя предусмотреть специальный правовой механизм разрешения Конституционным Судом РФ вопроса о возможности или невозможности с точки зрения принципов верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ исполнить вынесенное по жалобе против России постановление ЕСПЧ, в том числе в части мер общего характера [8].

Тем самым Россия отказалась от приоритета норм международного права, поскольку Конституционный Суд РФ признал верховенство Конституции Российской Федерации при исполнении решений ЕСПЧ.

Советский Союз, с его тоталитарным режимом, и страны «соцлагеря» признавали верховенство международного права над национальным и уголовным, и добросовестно исполняли принятые на себя обязательства, вытекающие из международных соглашений.

Так, в ст. 29 Конституции СССР говорилось, что в качестве одного из принципов советской внешней политики закреплён принцип «добросовестного выполнения обязательств, вытекающих из общепризнанных принципов и норм международного права, из заключённых СССР международных договоров» [5].

Кроме того, в ст. 8 Конституции ГДР говорилось «Общепризнанные нормы международного права, служащие миру и мирному сотрудничеству между народами, обязательны для государственной власти и каждого гражданина» [11–12].

Следует отметить, что согласно ст. 6 Конституции США, все договоры США являются верховным правом страны и судьи каждого штата должны подчиняться этому праву даже в тех случаях, если в конституциях или в законах отдельных штатов встречаются противоречащие им постановления [3].

Например, полномочный представитель правительства РФ в Конституционном суде (КС) Михаил Барщевский считает недопустимым исполнение решений ЕСПЧ по делу ЮКОС, которые противоречат Конституции РФ, поскольку это может означать отказ от суверенитета.

«Если мы исполним решение ЕСПЧ в данном случае, то, по сути, мы признаем тот факт, что ЕСПЧ вправе толковать нашу Конституцию отлично от вашего (судей КС – прим. ТАСС) толкования нашей Конституции. То есть мы признаем, что наша Конституция не является основным законом РФ, а основным законом являются решения, толкования норм конвенции. То есть мы откажемся от своего суверенитета, потому что страна, в которой Конституция не является основным законом, – это не суверенная страна», – заявил Михаил Барщевский на открытом заседании в Конституционном суде [1].

По его мнению, в данном случае на первый план выходит вопрос толкования норм. «Когда мы (РФ) подписывали конвенцию, мы исходили из тех норм и тех толкований, которые существовали на тот момент времени, и ничего противоречащего Конституции РФ тогда не обнаруживалось. Однако позднее появляются толкования конвенции, в частности, решения, о котором идет речь, которые не соответствуют толкованию Конституции, которое было дано вами (Конституционным судом)», – добавил Барщевский [1].

Итак, вернемся к норме закона, а именно к ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, которая однозначно говорит, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры являются составной частью ее правовой системы. При этом, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора [4].

То есть Конституция РФ прямо и без оговорок указывает на то, что нормы международного права, в том числе уголовные приоритетны по отношению к ее внутреннему праву и никакая внутренняя норма права не изменит этого положения.

К тому же, чтобы внести поправки в ст. 15 Конституции РФ, необходимо пересмотреть всю гл. 1 «Основы Конституционного строя», при этом в силу ст. 135 Конституции РФ положения данной главы могут быть пересмотрены исключительно Конституционным собранием, созываемым на основании специального федерального конституционного закона, которого в настоящее время не существует, следовательно, пересмотр указанной главы Конституции РФ невозможен [2].

Таким образом, мы приходим к выводу о том, что принятие поправок в гл. 1 Конституции РФ о верховенстве внутреннего права в сложившихся условиях просто невозможно по причине отсутствия Конституционного собрания, которое может внести эти изменения.

Отказ от верховенства международного права, признание первенства права внутреннего в процессе становления новой правовой системы неизменно приведет к правовому нигилизму, при этом граждане потеряют возможность реализации права на защиту своих естественных прав с помощью достаточно развитых международных инструментов. Далеко ходить не нужно, обратите внимание на союзные республики – страны СНГ, например, респуб-

лику Беларусь. После выхода из состава СССР, республика Беларусь не только не ратифицировала Европейскую конвенцию по правам человека, но даже не трансформировала (имплементировала) основные начала конвенции во внутреннее законодательство. До сих пор граждане республики Беларусь лишены возможности защиты своих прав в том же Европейском суде по правам человека. И таких примеров повсеместно много.

Следует отметить, что в настоящее время в области защиты прав человека существует вполне эффективный и действенный механизм под названием Европейская конвенция по правам человека. Вкупе с Европейской конвенцией по правам человека ЕСПЧ является высшей судебной инстанцией, в которой граждане могут получить доступ к правосудию, не полученный в своем государстве.

К примеру, обратимся к делу «Маслова и Налбандов против России», Жалоба № 839/02, постановление ЕСПЧ от 24 января 2008 г. Дело это может и не на слуху, но шокирует обывателя событиями, происходившими в «нулевых». Заявители утверждали, в частности, что 25 ноября 1999 г. они подвергались жестокому обращению со стороны должностных лиц, и что не было проведено эффективного расследования этих событий в нарушение ст. 3, 6 и 13 Конвенции [6 ; 10].

Суд отметил, что органы власти подвергли первого заявителя неоднократному изнасилчанию и жестокому обращению в нарушение ст. 3 Конвенции. В соответствии с этим положением Суд также установил, что не было проведено эффективного расследования событий от 25 ноября 1999 г. в отношении первого заявителя. Принимая во внимание серьезность нарушений Конвенции, Суд присудил первому заявителю всю требуемую сумму, т. е. 70 000 евро в качестве компенсации морального вреда, плюс любой налог, который может быть наложен на эту сумму.

В отношении второго заявителя установлено, что органы власти подвергали его бесчеловечному и унижающему достоинство обращению в нарушение ст. 3 Конвенции, и что также не было проведено эффективного расследования в нарушение этого положения. Ввиду этих заключений Суд присудил второму заявителю, исходя из принципа справедливости, 10 000 евро в качестве компенсации морального вреда, плюс любой налог, который может быть наложен на эту сумму.

Гражданам потребовался почти десяток лет, чтобы отстоять свои права в ЕСПЧ, поскольку властями РФ проведено неэффективное расследование событий, следственными органами по этому уголовному делу допущены недостатки и ошибки [6 ; 10].

Поэтому в сегодняшних условиях отказываться от верховенства международного права было бы крайне неразумным для пользы граждан, это может нанести существенный вред защите прав и интересов как физических, так и юридических лиц.

При этом, хотя природа происхождения (источники) норм международного права различны, исполнение их в РФ затруднительно и крайне избирательно.

Хотелось бы отметить, что сама по себе ратификация международного соглашения не влечет автоматической имплементации норм этого соглашения во внутреннее право (национальное законодательство), т. е. международное соглашение остается декларативным и выполняется только в той части, в которой не противоречит национальному законодательству. При этом те положения международного соглашения, которых нет во внутреннем праве, исполняться не могут по причине отсутствия их зеркального отражения в национальном праве. То есть для того, чтобы положения международного соглашения полностью исполнялись государствами-участниками, в данном случае на примере РФ, необходимо имплементировать положение этого соглашения во внутреннее право, т. е. помимо ратификации необходимо внести соответствующий законопроект в Федеральное Собрание и принять его в форме закона. В противном случае исполнение международных соглашений остается весьма затруднительным, поскольку исполнить то, чего нет во внутреннем праве, невозможно. При этом отсылочных норм в национальном законодательстве недостаточно, а международные

договоры и соглашения РФ повсеместно не кодифицированы во внутреннем праве, как на пример, УК РФ, УПК РФ, ГК РФ, ГПК РФ, и отследить тенденцию изменений международных соглашений для рядового «потребителя» нормы международного права того или иного характера очень сложно, а в ряде случаев практически невозможно.

Здесь видится целесообразным имплементировать нормы международного права в национальное уголовное законодательство путем трансформации.

Кроме того, в настоящее время в РФ действует отлаженный антимеханизм имплементации норм международного права в национальное уголовное законодательство, поскольку очень сложен процесс имплементации норм международного права во внутреннее законодательство.

Например, в соответствии с национальными юридическими процедурами России международные договоры или соглашения вносятся в парламент на ратификацию президентом [7].

При этом необходимо одобрение верхней палаты парламента простым большинством голосов. Без одобрения верхней палаты парламента международные договоры или соглашения не могут быть направлены президенту для подписания и обнародования, и этим нарушается процедура его принятия. Одновременно это означает приостановление процесса ратификации международных договоров или соглашений [7].

Помимо прочего, Россия отказалась от приоритета норм международного права, поскольку Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 14.07.2015 № 21-П признал верховенство Конституции Российской Федерации при исполнении решений ЕСПЧ [8].

Не исключено, что в процессе имплементации норм международного права во внутреннее законодательство Федеральное Собрание Российской Федерации также будет руководствоваться взглядами Конституционного Суда Российской Федерации.

Внесение поправок в гл. 1 Конституции РФ 1 также невозможно ввиду отсутствия Конституционного собрания и норм о его существовании.

Таким образом, мы приходим к выводу о том, что имеются заявления о приоритете национального права, в том числе уголовного, и исполнение их крайне избирательно, но они останутся декларативными до тех пор, пока не будет разработан четкий механизм внесения поправок в Конституцию РФ об имплементации норм международного права в национальное уголовное законодательство.

Литература

1. Барщевский: исполнение решения ЕСПЧ по делу ЮКОСа означало бы отказ от суверенитета. URL: [//special.tass.ru/ekonomika/3875161](http://special.tass.ru/ekonomika/3875161) (дата обращения: 22.03.2017).
2. Интервью Председателя Следственного комитета Российской Федерации А. И. Бастрыкина «Российской газете» 28 апреля 2015 г. / Рос. газ. 2017. № 6661 (90) URL: [//rg.ru/2015/04/28/bastrykin.html](http://rg.ru/2015/04/28/bastrykin.html) (дата обращения: 22.03.2017).
3. Конституции зарубежных государств : учеб. пособие / сост. проф. В. В. Маклаков. М. : БЕК, 1999. 584 с.
4. Конституция РФ. URL: [//constitution.kremlin.ru/](http://constitution.kremlin.ru/) (дата обращения: 22.03.2017).
5. Конституция СССР. М., 1977.
6. Маслова и Налбандов против России. Жалоба № 839/02, постановление ЕСПЧ от 24 января 2008 г. URL: [//www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/2466720/](http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/2466720/) (дата обращения: 22.03.2017).
7. О международных договорах Российской Федерации: федер. закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ. СПС ГАРАНТ.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 21-П / 27 июля 2015 г. // Рос. газ. 2017 № 6734 (163). URL: <https://rg.ru/2015/07/27/ks-dok.html> (дата обращения: 22.03.2017).

9. Председатель КС не видит коллизии в соотношении Конституции и норм международного права // ТАСС. URL: tass.ru/politika/2001532 (дата обращения: 22.03.2017).

10. Case of Maslova and Nalbandov v. Russia (Application no. 839/02) Judgment Strasbourg 24 January 2008 Final 07/07/2008. URL: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"fulltext\":\[\"Maslova and Nalbandov v. Russia\"\],\"documentcollectionid2\":\[\"GRANDCHAMBER\",\"CHAMBER\"\],\"itemid\":\[\"001-84670\"\]}\"](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\).

11. Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. April 1968. URL: <http://www.documentarchiv.de/ddr/verfddr1968.html> (дата обращения: 22.03.2017).

12. Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. April 1968 (in der Fassung vom 7. Oktober 1974). URL: <http://www.documentarchiv.de/ddr/verfddr.html> (дата обращения: 22.03.2017).

УДК 340.15(420)

Стрижаков И. В.
Strizhakov I. V.

**СПОР ОБЩЕПРАВОВОЙ И КАНЦЛЕРСКОЙ СУДЕБНОЙ ЮРИСДИКЦИИ
В АНГЛИИ НАЧАЛА XVII ВЕКА НА ПРИМЕРЕ ДЕЛА
«КОРТНИ ПРОТИВ ГЛЕНВИЛЛ»**

**THE CONFRONTATION OF COMMON-LAW AND CHANCERY JUDICIAL JURISDICTION IN ENGLAND THE EARLY XVII CENTURY ON THE EXAMPLE OF THE
“COURTNEY V. GLANVILL” CASE**

В статье рассмотрено дело «Гленвилл против Кортни» 1616 г., которое демонстрирует обострение юрисдикционного конфликта между судами общего права и судом Канцлера. Данное противостояние оказало существенное влияние на последующее развитие права Англии.

In the paper the case of “Courtney v. Glanvill” 1616, which demonstrates escalation of jurisdictional conflict between common law courts and the Chancery court, is considered. This confrontation has had a significant impact on subsequent development of the law of England.

Ключевые слова: суд Канцлера, право Англии, Канцлер, суд общего права.

Keywords: Court of Chancery, Chancery, law of England, common law courts.

Спор, о котором пойдет речь, имел место между судом Канцлера и судами общего права и касался пределов их юрисдикций. Стороны этого конфликта не могли сойтись во мнении о допустимости вмешательства Канцлера в судопроизводство по общему праву. Особенно остро стоял вопрос о допустимости пересмотра дел, по которым уже было вынесено решение по общему праву, судом Канцлера.

Следует отметить, что спор между судами общего права и судом Канцлера о пределах юрисдикции был достаточно продолжительным, и у него была предыстория. За время сосуществования судов общего права и суда Канцлера имелись прецеденты, указывающие на недопустимость пересмотра дел Канцлером после того, как было вынесено решение по общему праву [5, с. 100], так и прямо противоположные [6, с. 167].

Одним из значимых дел, до формального разрешения спора между Канцлером и судами общего права, было дело «Courtney v. Glanvill» [4, с. 28; 5, с. 209], рассмотренное судом Королевской скамьи в 1614 г. В основе дела лежал эпизод с продажей ответчиком, Гленвиллем, драгоценного камня по цене 360 фунтов истцу – Кортни. Как выяснилось впоследствии, реальная стоимость этого камня составляла 20 фунтов. В уплату Гленвиллу была выдана гарантия от имени Хэмптона. Затем Гленвилл подал иск в суд общего права и предъявил гарантийную расписку. Гленвилл получил деньги от Хэмптона без возражений последнего.

Кортни, обнаружив, что его обманули, и драгоценный камень не стоит больше двадцати фунтов, хотя был представлен ему как драгоценность стоимостью в триста шестьдесят фунтов, обратился за защитой в Канцлерство. Так как суд общего права посчитал, что права Кортни не нарушены, он также обратился за выдачей приказа об исправлении ошибки (writ of error) на вынесенное судом общего права решение. Это было необходимо, так как на тот момент принятое решение суда общего права могло быть отменено только на основании приказа об ошибке; но решение было подтверждено [1, с. 20–22]. Однако впоследствии против исполнения этого решения был выдан запретительный приказ Канцлера.

После слушания в суде Канцлера было установлено, что Гленвилл должен забрать драгоценный камень себе, обеспечить Хэмптону возмещение причиненных убытков; за невыполнение этого приказа Гленвилл был заключен в тюрьму. Кок и суд Королевской скамьи

освободили ответчика на основании приказа *Habeas Corpus*, несмотря на то, что тот все еще отказывался выполнять требования Канцлера. Кок настаивал на том, что заключение в тюрьму после вынесения решения судом общего права является незаконным.

В подтверждение своей позиции Кок привел прецедент, дело «Cobb v. More» [1, с. 21], где Коб (истец) требовал взыскать с Мора (ответчик) долг. В рамках данного дела был также выдан приказ об ошибке, и решение было оставлено без изменений. Все это было сделано в отсутствие Мора, который в этот момент находился за пределами страны. По возвращении он обратился с биллем к Канцлеру об освобождении его от обязанности уплаты, так как никакого долга не было. Было принято решение, что после вынесения решения по общему праву, он не может быть освобожден от обязанности, установленной этим решением, но ему позволили представить свой билль в парламент, где был принят специальный акт, освободивший его от уплаты. Таким образом, Кок не оспаривал возможность отмены вынесенного решения, но настаивал на особом порядке совершения данного действия.

На примере этого дела хорошо видно, что процесс в судах общего права был формальным. Суд не вникал в существо сделки, основанной на явном обмане, совершенном истцом. Поэтому, с одной стороны, вмешательство Канцлера было обоснованным.

Вместе с тем, аргументы Главного судьи суда Королевской скамьи – Кока небесспорны.

Во-первых, следует отметить, что судебная практика, противоположная той, которую привел Кок, встречается в период правления Генриха VII, т. е. в этот период были случаи пересмотра дел Канцлером, по которым были вынесены решения судов общего права [1, с. 26].

Во-вторых, судебные полномочия Канцлера имели законодательное подтверждение. Конечно, нельзя утверждать, что право пересмотра дел, по которым было вынесено решение по общему праву, было точно закреплено в законодательстве, так как в этом случае спора о пределах юрисдикции не возникло бы. Вместе с тем, такое право Канцлера следовало из статут. Согласно статуту 4 Hen. IV с. 23 [7, с. 142] правом пересмотра дела, по которому было вынесено решение, обладал король. Со временем эта функция была передана Канцлеру [3, с. 29]. Таким образом, Канцлер в данном случае действовал от имени короля и выполнял его функцию по пересмотру дел, на результат рассмотрения которых была подана соответствующая жалоба.

Следует отметить, что сам Кок, ссылаясь на этот же статут, говорил о том, что поскольку Канцлер в нем не упомянут, правом на пересмотр дел он не обладает.

Также следует обратить внимание на то, что Канцлер пересматривал не решение, а само дело, что позволяло учесть те обстоятельства, которые в силу разных причин не могли быть учтены при рассмотрении дела по общему праву. Суд Канцлера задавал те вопросы, которые не были заданы судами общего права, что и способствовало вынесению справедливого решения.

Завершение рассмотрения этого дела было отложено до окончания спора между судьями о приоритетности юрисдикций в 1616 г., который был разрешен в результате создания специальной комиссии. В результате Канцлер получил право, подтвержденное впоследствии королем, предоставлять защиту по всем делам, где это требуется, ввиду недостатков общего права, а также пересматривать дела, по которым уже вынесены решения по общему праву.

При этом, формально, обратиться в суд Канцлера в качестве суда первой инстанции, либо для пересмотра дела, по которому уже было вынесено решение, можно было только в том случае, если нельзя было добиться защиты своих прав по общему праву. В случае пересмотра дела, по которому вынесено решение суда общего права, не пересматривалось вынесенное решение, а уделялось внимание обстоятельствам, которые общим правом не учитывались. Таким образом, суд Канцлера не пересматривал решения судов общего права, а заново рассматривал само дело.

Следует отметить, что пересмотр дел, по которым были вынесены решения судов общего права судом Канцлера, ставил под сомнение авторитет первых. Потому как сторона

могла, минуя суд общего права, обратиться в суд Канцлера, аргументируя это тем, что только так сможет добиться справедливого решения [2, с. 461].

Несмотря на то, что решения суда Канцлера в целом не оказывали прямого влияния на развитие общего права и практику судов общего права, имело место косвенное влияние. Заключалось оно в том, что суды общего права, преследуя цель увеличения собственной популярности, могли приносить какие-то нововведения в консервативное общее право. Связано это было с тем, что доходы судей во многом зависели от количества поступающих к ним на рассмотрение дел. Таким образом, данное противоборство оказывало существенное влияние на развитие права Англии.

Литература

1. Collectanea Juridica: Consisting of tracts relative to the Law and constitution of England. V. 1. London, 1791. 524 p.
2. Holdsworth W. A history of English law. V. 1. Boston : Little, Brown and Company, 1922. 764 p.
3. Marsh A. H. History of the Court of chancery and of the rise and development of the doctrines of equity. Toronto : Carswell & Co, 1890. 140 p.
4. Metcalf O. K. General principles of English law. London, 1955. 244 p.
5. Reports of Sir George Croke of the courts of the King's Bench and Common Pleas. 4 ed. by Thomas Leach. Dublin, 1793. 534 p.
6. Reports or causes in Chancery, collected by Sir George Cary, whereunto is annexed, the King's order and decree in Chancery, for a rule to be observed by the chancellor in that court, exemplified and enrolled for a perpetual record there. London, 1820. 183 p.
7. The statutes of the realm : Printed by command of his majesty King George the Third, in pursuance of an address of the House of Commons of Great Britain. From original records and authentic manuscripts. V. 2. London, 1816. 754 p.

УДК 342.55(470.54-25)

Сухоруков А. С.
Sukhorukov A. S.

ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ И ЭКСПЕРТИЗА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ГОРОД ЕКАТЕРИНБУРГ

REGULATORY IMPACT ASSESSMENT AND ANALYSIS MUNICIPAL LEGAL ACTS OF THE YEKATERINBURG MUNICIPALITY

В статье исследованы вопросы оценки регулирующего воздействия проектов нормативно-правовых актов и экспертизы нормативно-правовых актов муниципальных образований. Раскрыты проблемы реализации данных процедур на примере муниципального образования город Екатеринбург, предложены пути решения проблем.

In the paper the issues of regulatory impact assessment of draft legislation and analysis of legal and regulatory acts of municipalities are explored. The issues of the implementation of the procedures on the example of the municipality Yekaterinburg are revealed; the ways of solving problems are suggested.

Ключевые слова: оценка регулирующего воздействия, экспертиза, муниципальные нормативно-правовые акты, городской округ, муниципальный район.

Keywords: regulatory impact assessment, analysis, municipal regulatory acts, city district, municipal area.

Оценка регулирующего воздействия и экспертиза нормативных правовых актов являются важнейшими институтами совершенствования муниципального правотворчества. Основная цель данных институтов – исключение препятствий в осуществлении предпринимательской и инвестиционной деятельности. Оценка регулирующего воздействия нормативных правовых актов, так же как и экспертиза, являются одним из факторов успешного развития экономики и конкуренции в муниципальных образованиях (далее – МО). На уровне местного самоуправления оценка регулирующего воздействия и экспертиза нормативных правовых актов представляет особую важность, поскольку органы МО наиболее приближены к населению и развитие предпринимательской и инвестиционной деятельности в муниципальных образованиях определяет качество его жизни.

Федеральным законом от 30 декабря 2015 г. № 447-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов» [1] были внесены изменения в Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части закрепления положений об оценке регулирующего воздействия и экспертизе нормативных правовых актов органов МО в предпринимательской и инвестиционной деятельности [2].

Выявление положений, необоснованно препятствующих осуществлению предпринимательской деятельности, проводится органами МО по двум направлениям: 1) оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов; 2) экспертиза действующих нормативных правовых актов.

Проекты нормативных правовых актов подлежат оценке регулирующего воздействия в случае, если они устанавливают новые или изменяют ранее предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности за исключением:

1) проектов нормативных правовых актов представительных органов МО, устанавливающих, изменяющих, приостанавливающих, отменяющих местные налоги и сборы;

2) проектов нормативных правовых актов представительных органов МО, регулирующих бюджетные правоотношения (ч. 3 ст. 46 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») [2].

Экспертиза нормативных правовых актов проводится в случае, если они затрагивают вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности (ч. 6 ст. 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») [2].

Целью проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов является выявление положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и местных бюджетов. Цель проведения экспертизы нормативных правовых актов – выявление положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности (ч. 5 ст. 46, ч. 6 ст. 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») [2].

Таким образом, сфера правового регулирования и цели проведения экспертизы нормативных правовых актов определены более широко, чем при оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов.

При этом надо отметить, что оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертиза нормативных правовых актов обязательны только для городских округов и муниципальных районов. Муниципальные нормативные правовые акты иных муниципальных образований могут подлежать оценке регулирующего воздействия и экспертизе.

В данном случае возникает проблема необязательности проведения оценки регулирующего воздействия и экспертизы нормативных правовых актов для иных муниципальных образований, за исключением городских округов и муниципальных районов. При том, что развитие предпринимательской и инвестиционной деятельности необходимо во всех муниципальных образованиях, и данная проблема наиболее остро стоит именно в небольших муниципальных образованиях (городских и сельских поселениях). Связано это, прежде всего, с наличием фактов коррупции в органах местного самоуправления, необходимостью поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, открывающих новые предприятия в поселениях, а также поддержки сельскохозяйственного товаропроизводителя.

Законом субъекта Российской Федерации устанавливаются перечни муниципальных районов и городских округов, в которых проведение оценки регулирующего воздействия и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности является обязательным. При этом законом субъекта Российской Федерации определяются критерии включения муниципальных районов и городских округов в указанные перечни, отражающие объективные особенности осуществления местного самоуправления в данном субъекте Российской Федерации, включая степень концентрации возложенных на такие муниципальные образования государственных полномочий (ч. 7 ст. 7, ч. 6 ст. 46 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») [2].

В Свердловской области принят Закон от 14.07.2014 № 74-ОЗ «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Свердловской области и проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов Свердловской области и муниципальных нормативных правовых актов», которым утвержден перечень муниципальных образований, в которых проведение оценки регулирующего воз-

действия и экспертизы нормативных правовых актов является обязательным [3]. В этот перечень вошли многие МО, находящиеся на территории Свердловской области. Однако далеко не во всех субъектах Российской Федерации так много городских округов как в Свердловской области, чаще преобладают муниципальные районы и поселения.

Критериями включения муниципальных районов и городских округов, расположенных на территории Свердловской области, в перечни, указанные выше, в соответствии со ст. 10-1 и 10-2 данного закона являются:

- 1) высокая степень концентрации возложенных на муниципальные районы и городские округа государственных полномочий;
- 2) уровень организационно-технического обеспечения органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, позволяющий проводить оценку регулирующего воздействия и экспертизу муниципальных нормативных правовых актов [3].

Объективными критериями для включения в перечень МО, для которых проведение оценки регулирующего воздействия и экспертизы нормативных правовых актов обязательно, являются особенности осуществления местного самоуправления в субъекте. Полагаем, что высокая степень концентрации возложенных на муниципальные районы и городские округа государственных полномочий, не в полной мере отражает специфику осуществления местного самоуправления в Свердловской области. Тем более, что осуществление государственных полномочий для органов местного самоуправления является нехарактерным (дополнительным) видом деятельности по сравнению с решением вопросов местного значения.

На наш взгляд, вышеназванные критерии должны быть дополнены критериями, определяющими особенности развития предпринимательской и инвестиционной деятельности в муниципальных образованиях, а именно:

- 1) степенью развития предпринимательства в МО;
- 2) степенью концентрации малых и средних предприятий на территории МО, степенью внедрения инвестиционных проектов;
- 3) общим количеством нормативно-правовых актов, регулирующих развитие предпринимательской и инвестиционной деятельности на территории МО;
- 4) общим количеством административных процедур, необходимых для получения государственных (муниципальных) услуг;
- 5) степенью развития конкуренции в МО.

Муниципальные нормативные правовые акты МО, расположенных на территории Свердловской области, устанавливающие порядок проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативно-правовых актов соответствующих муниципальных образований, должны предусматривать в том числе: виды проектов муниципальных нормативных правовых актов, подлежащих оценке регулирующего воздействия, и виды муниципальных правовых актов, подлежащих экспертизе (ч. 2 ст. 10 данного Закона) [3].

В соответствии с п. 4 и 5 Положения о проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Администрации города Екатеринбурга и экспертизы нормативных правовых актов Администрации города Екатеринбурга (утв. постановлением Администрации города Екатеринбурга от 17.11.2014 № 3855) оценке регулирующего воздействия подлежат проекты нормативных постановлений Администрации г. Екатеринбурга, экспертизе – нормативные постановления Администрации г. Екатеринбурга, за исключением:

- 1) проектов административных регламентов предоставления муниципальных (государственных) услуг субъектам предпринимательской и инвестиционной деятельности, исполнения муниципальных (государственных) функций в отношении субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности;
- 2) административных регламентов предоставления муниципальных (государственных) услуг субъектам предпринимательской и инвестиционной деятельности, исполнения муницип-

ципальных (государственных) функций в отношении субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности [4].

Таким образом, МО самостоятельно устанавливают перечень видов нормативных правовых актов, которые подлежат оценке регулирующего воздействия и экспертизе, и могут необоснованно сужать круг муниципальных нормативных правовых актов, подлежащих оценке регулирующего воздействия и экспертизе по сравнению с федеральным законодательством, ограничивая сферу действия нормативно-правовых актов и вводя дополнительные критерии.

В данном случае административные регламенты могут содержать избыточные административные барьеры для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности при получении государственных (муниципальных) услуг и исполнении государственных (муниципальных) функций. Поэтому выведение их из сферы оценки регулирующего воздействия и экспертизы необоснованно.

Еще одной проблемой оценки регулирующего воздействия и экспертизы нормативно-правовых актов на местном уровне является обязательность их результатов. Так, например, в случае проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативно-правовых актов ее результаты обязательны при разработке нормативно-правовых актов и должны быть учтены в тексте нормативно-правовых актов. В случае недостаточности или чрезмерности регулирующего воздействия (экономической эффективности) разработчик заново осуществляет подготовку проекта нормативно-правового акта и все последующие стадии оценки регулирующего воздействия такого проекта либо отказывается от его разработки (п. 42) [4]. В случае же проведения экспертизы нормативных правовых актов ее результаты не обязательны для принявшего эти правовые акты органа. Заключение о результатах экспертизы нормативного правового акта может являться основанием для внесения изменений в нормативный правовой акт или признания его утратившим силу (п. 69) [4], что значительно снижает эффективность данной процедуры.

Екатеринбургской городской Думой также принято Положение «О проведении оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов Екатеринбургской городской Думы и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов Екатеринбургской городской Думы» (утв. Решением Екатеринбургской городской Думы от 22.03.2016 № 6/47) [5]. Так же как и в Положении Администрации г. Екатеринбурга оценка регулирующего воздействия проектов решений проводится с учетом степени регулирующего воздействия положений, содержащихся в проекте решения (п. 6) [5]. Однако для экспертизы решений соблюдение такого критерия не требуется (п. 14) [5]. Между тем, отметим, что решения, в отношении которых проведение экспертиз обязательно, включаются в годовой план не чаще одного раза в три года. Это снижает степень эффективности экспертизы и замедляет работу по выявлению нормативно-правовых актов, препятствующих осуществлению предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Согласно п. 17 Положения в отношении каждого решения, включенного в план, Глава Екатеринбурга – Председатель Екатеринбургской городской Думы направляет запрос на подготовку заключения о результатах экспертизы в Администрацию г. Екатеринбурга [5]. Заключение о результатах экспертизы готовит Администрация г. Екатеринбурга. Данное положение вызывает обоснованные сомнения, поскольку заключение о результатах экспертизы готовится не постоянной комиссией Екатеринбургской городской Думы, а Администрацией г. Екатеринбурга. В данном случае нарушается принцип разделения властей, наблюдается некоторое вторжение органа исполнительной власти в компетенцию представительного. В то же время проявляется некомпетентность представительного органа в части проведения экспертизы собственных решений.

Так же как и в случае с муниципальными правовыми актами Администрации г. Екатеринбурга, заключение об оценке регулирующего воздействия проекта решения подлежит обязательному рассмотрению и учитывается при рассмотрении проекта решения на заседаниях

постоянных комиссий Екатеринбургской городской Думы (п. 13), а заключение о результатах экспертизы действующего решения Екатеринбургской городской Думы может являться основанием для внесения изменений в решение или признание его утратившим силу (п. 21) [5], т. е. носит необязательный характер. В данном случае это снижает регулиющую роль экспертизы нормативных правовых актов в деле исключения из правового регулирования тех правовых актов, которые препятствуют осуществлению предпринимательской и инвестиционной деятельности.

В связи с этим предлагается:

1) расширить перечень МО, в которых проведение оценки регулирующего воздействия и экспертизы нормативных правовых актов является обязательным, включив в него все виды МО (городские и сельские поселения, внутригородские территории городов федерального значения и др.);

2) не допускать ограничения видов муниципальных нормативно-правовых актов, подлежащих обязательной оценке регулирующего воздействия и экспертизе, за счет ограничения сферы действия нормативных правовых актов и введения дополнительных критериев;

3) разработать критерии включения в перечень муниципальных образований, в которых проведение оценки регулирующего воздействия и экспертизы нормативных правовых актов обязательно, на основе особенностей развития предпринимательской и инвестиционной деятельности в МО: степени развития предпринимательства в муниципальных образованиях; степени концентрации малых и средних предприятий на территории МО; степени внедрения инвестиционных проектов; общего количества нормативных правовых актов, регулирующих развитие предпринимательской и инвестиционной деятельности на территории МО; общего количества административных процедур, необходимых для получения государственных (муниципальных) услуг; степени развития конкуренции в МО;

4) сделать обязательными учета результатов экспертизы муниципальных нормативно-правовых актов для принявших их органов.

Литература

1. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов : федер. закон от 30.12.2015 № 447-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1. Ч. 1. Ст. 67.

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

3. Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Свердловской области и проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов Свердловской области и муниципальных нормативных правовых актов : закон Свердлов. области от 14.07.2014 № 74-ОЗ // Собр. законодательства Свердловской области. 2014. № 7. Ст. 986.

4. Положение о проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Администрации города Екатеринбурга и экспертизы нормативных правовых актов Администрации города Екатеринбурга (утв. Постановлением Администрации города Екатеринбурга от 17.11.2014 № 3855, ред. от 30.03.2017). URL: <https://екатеринбург.рф/официально/оценка/материалы> (дата обращения: 17.04.2017).

5. Положение о проведении оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов Екатеринбургской городской Думы и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов Екатеринбургской городской Думы (утв. Решением Екатеринбургской городской Думы от 22.03.2016 № 6/47). URL: http://www.egd.ru/docs/acts/_aview_b6437 (дата обращения: 17.04.2017).

УДК 347.173

Филиппова Н. А.
Filippova N. A.

**ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ
В РОССИИ: НОВЕЛЛЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО
И РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**REPRESENTATION OF INDIGENOUS PEOPLES IN RUSSIA:
CHANGES OF FEDERAL AND REGIONAL LEGISLATION**

В статье исследованы новые формы представительства коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации – советы уполномоченных представителей аборигенов при главах муниципальных образований и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Предложен анализ законодательных актов субъектов РФ, регулирующих взаимодействие коренных народов, органов исполнительной власти субъектов РФ и хозяйствующих субъектов в регионах России.

In the paper the new forms of the indigenous people representation in the constituent entities of the Russian Federation – the councils of plenipotentiary representatives of the aborigines with the heads of municipalities and executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation are investigated. The proposed analysis of legislative acts of the constituent entities of the Russian Federation regulating the interaction of indigenous peoples, the executive authorities and economic entities in the regions of Russia.

Ключевые слова: коренные народы, уполномоченное представительство, публичное представительство, уполномоченный по защите прав коренных малочисленных народов, совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов.

Keywords: indigenous peoples, plenipotentiary representation, public representation, commissioner for the protection of the rights of indigenous peoples, council of plenipotentiary representatives of indigenous minorities.

Новеллы российского федерального законодательства, регулирующего правовой статус коренных малочисленных народов (далее – КМН), существенным образом изменили порядок их представительства. Согласно Федеральному закону от 13 июля 2015 г. № 256-ФЗ «О внесении изменений в статью 7 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» при главах муниципальных образований могут быть созданы общественные советы представителей этих народов. Возможность формирования подобных советов при органах исполнительной власти субъектов РФ предусматривалась законом изначально.

Наряду с советами представителей коренных народов федеральное законодательство не исключает создания в субъектах Российской Федерации государственной должности уполномоченного по защите прав коренных народов, либо возложение задачи по защите прав таких народов на уполномоченного по защите прав человека в субъекте Российской Федерации [4]. Институт уполномоченного по защите прав КМН сформирован в пяти субъектах Российской Федерации: Магаданской области (с 2006 г.), Красноярском крае (с 2007 г.), Камчатском крае и Якутии (с 2013 г.), Бурятии (с 2015 г.). В Магаданской области и Бурятии это общественная должность, формируемая при региональном парламенте. В трех других регионах – государственная должность субъекта Федерации. Обсуждается возможность формирования такого уполномоченного в Свердловской области – для народа манси. Но пока в рос-

сийских регионах преобладает практика передачи специальных функций «общим» омбудсменам, хотя она далеко не всегда результативна [2].

Таким образом, представительство КМН в субъектах РФ может осуществляться и на уровне государственной власти субъекта РФ (советы КМН при главах субъектов Федерации или при правительствах, а также уполномоченные по защите их прав), и на уровне местного самоуправления (советы КМН при главах муниципальных образований).

На практике система представительства аборигенов в субъектах РФ оказывается сложнее, так как существует потребность в формировании дополнительных правовых механизмов согласования интересов коренных народов и хозяйствующих субъектов. Иногда решение этой задачи обеспечивается за счет формирования (наряду с общественными советами и омбудсменами) дополнительных координирующих органов с участием уполномоченных представителей коренных народов. Так, в состав межведомственной комиссии при Правительстве Ханты-Мансийского автономного округа – Югры включены 5 представителей региональных организаций коренных народов Севера (Распоряжение Правительства ХМАО – Югры от 5 августа 2016 г. № 427-рп «О межведомственной комиссии при Правительстве ХМАО – Югры по обеспечению развития коренных малочисленных народов Севера в ХМАО – Югре» (с изм. от 10 февраля 2017 г.)). Возможно возложение функции публичного посредничества и на органы исполнительной власти специальной компетенции. В Свердловской области, к примеру, таким государственным органом является министерство экономики Свердловской области. При любом варианте организационного решения именно правительства регионов определяют в положении порядок взаимодействия уполномоченных представителей КМН, проживающих на территориях субъектов РФ, с исполнительными органами власти субъектов Федерации и хозяйствующими субъектами (далее – положение о трехстороннем взаимодействии). Такие положения в настоящее время приняты всего в пяти субъектах Российской Федерации: в Забайкальском крае (постановление Правительства Забайкальского края от 2 ноября 2016 г. № 422), Ханты-Мансийском автономном округе – Югре (постановление Правительства ХМАО – Югры от 21 октября 2016 г. № 408-п), Свердловской области (распоряжение Правительства Свердловской области от 26 февраля 2016 г. № 168-РП), Хабаровском крае (постановление Правительства Хабаровского края от 30 ноября 2016 г. № 437-пр) и Республике Хакасия (постановление Правительства Республики Хакасия от 29 февраля 2016 г. № 72). В Алтайском крае урегулирован порядок взаимодействия уполномоченных представителей КМН только с органами исполнительной власти, т. е. взаимодействие двустороннее (постановление Администрации Алтайского края от 24 февраля 2016 г. № 52). При этом правовое качество принятых документов различно: от лаконичных документов, состоящих из отсылочных норм (Забайкальский край) до объемных правовых регламентов, содержащих значительный объем процедурных норм и гарантий действительного участия уполномоченных представителей коренных народов в разрешении спорных вопросов и выработке управленческих решений (Свердловская область).

Порядок трехстороннего взаимодействия должен быть определен таким образом, чтобы он действительно способствовал социальному развитию коренных народов, для этого необходимо:

1. Обозначить перечень тех направлений взаимодействия, по которым невозможно принимать управленческие или хозяйственные решения без согласования с уполномоченными представителями коренных народов. Этот перечень должен быть небольшим, 3–4 направления, но действительно жизненно важным. В Хакасии и Свердловской области это, например: защита исконной среды обитания; сохранение традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных народов; согласование решения об образовании территории традиционного природопользования регионального значения.

2. Урегулировать процедуру согласования интересов. Единственным примером документа, установившего необходимые процедурные нормы, остается Положение о трехсторон-

нем взаимодействии Свердловской области. В нем определена процедура обязательного согласования управленческих решений, затрагивающих интересы коренных народов, с указанием сроков и всех участников процедуры согласования.

3. Обеспечить гарантии учета позиции представителей коренных народов. В Положении о трехстороннем взаимодействии Свердловской области таких гарантий три: ограничение оснований, по которым уполномоченным может быть отказано в приеме их предложений; требование мотивированного заключения от органа исполнительной власти, принимающего решение, в случае отказа учесть предложения и замечания коренных народов, а также в случае, если предложения учтены не в полном объеме; обязательное ознакомление представителей коренных народов с итоговым вариантом решения.

К сожалению, не ясны последствия несоблюдения установленной процедуры участниками взаимодействия. Полагаю, что обеспечить внешний контроль в этом случае министерство экономики не сможет, так как само является одним из участников процедуры согласования интересов. Именно здесь необходим уполномоченный по защите прав коренных народов и его независимый парламентский статус: функции контроля за соблюдением порядка согласования интересов логично возложить на него, так как он вправе инициировать и формы общественного, и формы парламентского контроля, а также наделен правом обращения в суды и органы прокуратуры.

Отметим, что уполномоченное представительство аборигенов в субъектах Российской Федерации стало учреждаться в начале 2000-х годов; одним из первых субъектов РФ стал Хабаровский край (Закон Хабаровского края от 27 ноября 2001 г. № 351 «Об уполномоченном представителе коренных малочисленных народов Севера в Хабаровском крае»). Тогда же были сформированы первые советы КМН при органах исполнительной власти. Очевидно, что новеллы федерального законодательства поспособствуют расширению этой практики и сделают ее еще более разнообразной. Следует учесть, что нормы федерального закона имеют диспозитивный характер. Они не обязывают создавать советы представителей коренных народов при главах муниципалитетов и не определяют тот уровень муниципального образования, при котором формируется совет. Характерно, что право возникает лишь у муниципальных образований, созданных в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов, т. е. далеко не во всех муниципальных образованиях субъекта РФ, в котором проживают коренные народы. Например, в Ямало-Ненецком округе такие советы были созданы при главах муниципальных районов (но не при главах городских и сельских поселений) и при главе г. Салехард. В остальных городских округах советы КМН не формировали. Общей практикой стало формирование таких советов в муниципальных районах и городских округах.

Первый опыт учреждения советов КМН выявил целый спектр спорных вопросов:

1. Порядок (процедура) реализации инициативы сообществами коренных народов по созданию такого совета. Преобладает практика формирования Советов по решению органов власти, но необходимо предусмотреть возможность формирования совета КМН при органах исполнительной власти по инициативе самих коренных народов.

2. Порядок (процедура) делегирования уполномоченных в совет. В данном случае возникает вопрос о тех, кто наделен правом делегирования.

Законом Хабаровского края от 27 ноября 2001 г. № 351 «Об уполномоченном представителе коренных малочисленных народов Севера в Хабаровском крае» был установлен ценз участия в таких выборах – 18 лет. По мнению прокурора Края, такой ценз не мог превышать 16 лет. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации поддержала позицию прокуратуры (Определение от 13 августа 2002 г. № 58-Г02-23), поскольку согласно ст. 11 Федерального закона от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальне-

го Востока Российской Федерации» полноправное участие в делах общины возможно именно с 16 лет.

3. Численность и состав совета: должны ли в него входить уполномоченные исключительно от общин КМН или также от их некоммерческих организаций и общественных объединений, включая ТОС коренных народов? [1, с. 202]. Какова минимальная численность совета?

4. Перечень публичных прав совета, в том числе предоставление права законодательной инициативы [3, с. 81]; заметим, что проведение общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов, проведение просветительской работы и некоторые иные публичные права таких советов конкурируют с полномочиями уполномоченных по защите прав коренных народов. Следовательно, необходимо согласовывать и разграничивать их полномочия. На данном этапе именно защитник прав коренных народов мог бы взять на себя решение задачи о разработке типового положения о порядке формирования советов КМН и порядке их деятельности.

5. Структура и регламент работы совета: Как часто заседает совет? Каким образом принимает решения? Какова юридическая природа решений? Кто руководит работой совета? Возможно ли формирование внутри совета комиссий?

Учитывая правовые риски учреждения советов КМН при органах исполнительной власти в субъектах РФ, оптимальной представляется практика обеспечения общин коренных народов и муниципалитетов модельными правовыми актами. По этому пути пошли в Ямало-Ненецком автономном округе. Здесь разработаны типовые положения о советах представителей КМН и порядке формирования этих советов, утвержденные специальным постановлением Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа (постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 29 февраля 2016 г. № 153-П (с изм. от 16.12.2016) «Об отдельных вопросах реализации Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»). Однако по сей день ни в одном из субъектов РФ не решен вопрос о порядке взаимодействия советов КМН при органах исполнительной власти, с одной стороны, и защитника прав коренных народов – с другой.

В целом происходящие изменения свидетельствуют об учете российским национальным правом положений ст. 18 и 19 Декларации ООН о правах коренных народов относительно участия аборигенов в публичном управлении через их собственные представительные институты.

Литература

1. Гоголев П. В. Конституционно-правовые основы государственной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. М. : МГУ, 2014. 336 с.
2. Горян Э. В. Роль Уполномоченного по правам человека в субъекте федерации в региональном правовом механизме обеспечения прав коренных народов (опыт Приморского края) // Территория новых возможностей. Вестн. Владивосток. гос. ун-та экономики и сервиса. 2016. Т. 8. № 4. С. 129–139.
3. Кряжков В. А. Органы публичной власти и северные народы: конституционно-правовые проблемы отношений в сфере соуправления // Арктические регионы России: проблемы парламентаризма, представительства и региональной идентичности: от родовых общин – к парламенту Ямала. Екатеринбург ; Салехард : Баско, 2013. С. 74–86.
4. Филиппова Н. А. Защитник прав коренных народов в регионах России: становление института // Науч. ежегод. Ин-та философии и права УрО РАН. 2016. Т. 16. № 2. С. 105–120.

**ПРАВО НА СОХРАНЕНИЕ ЭТНИЧЕСКОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ
КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ КАК СУБЪЕКТИВНОЕ
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО: ПРОБЛЕМЫ ЗАКРЕПЛЕНИЯ**

**THE RIGHT FOR PRESERVATION OF ETHNIC IDENTITY
OF INDIGENOUS SMALL-NUMBERED PEOPLE AS SUBJECTIVE
CONSTITUTIONAL RIGHT: FIXING PROBLEMS**

В статье предложен анализ понятия «этническая идентичность» в качестве конституционного права коренных народов, проблемы его закрепления в законодательстве Российской Федерации. В наши дни именно коллективные права позволяют этническим общностям сохраняться в качестве особых этнокультурных единиц, а индивидам быть частью этой культуры.

In the paper the ethnic identity concept as a constitutional right of indigenous people, the problems of its adoption in the legislation of the Russian Federation are analysed. Nowadays these rights make it possible for ethnic communities to remain as specific ethno cultural societies and for individual to be the part of the culture.

Ключевые слова: коренные малочисленные народы России, этническая идентичность, самосознание, институты этнической идентичности.

Keywords: indigenous small-numbered people of Russia, ethnic identity, self-ethnicity, institutes of ethnic identity.

В 80-е гг. XX века в международном праве происходит закрепление прав автохтонов на самоидентификацию. Как обязательный квалифицирующий признак принадлежности этноса к коренным называют признак признания представителями этих народов собственной этнической идентичности. Под ней понимается осознание и (или) приобщение лица к определенной этнической общности, а также обособление от иных этнических групп. Данный признак следует относить к существенным элементам отнесения народа к автохтонному, «поскольку он является обязательным условием признания таких народов самостоятельными субъектами права, а их выбор в пользу сохранения традиционного образа жизни, особой культуры, верований и языка, особые способы участия в публичной политике уже являются способом утверждения своей этнической идентичности» [11, с. 134]. «Понятие идентичности в узком смысле означает основополагающие и устойчивые черты, составляющие своеобразие личности или группы, а также осознание принадлежности к группе, основанное на географической, лингвистической, культурной общности», – подчеркивает Н. Н. Целищев [10, с. 4].

В настоящее время этническая проблематика находится в центре внимания юриспруденции, политологии, экономики, этнографии и иных наук. Самобытность аборигенов как на международном, так и на национальном уровне принимает масштаб первичной правовой значимости.

В этой связи все чаще находит отклик новая тенденция изменения правовой политики государств от защиты прав конкретного индивида к охране прав меньшинств и групп, представленных коллективами. В отличие от иных социальных наук, право считает этническую идентичность правом коллективного субъекта, в нашем случае – специфической этнической общности. Международное сообщество признает за коренными народами коллективное право на этническое самоопределение наряду с правом на автономию и самоуправление, что нашло свое закрепление в Декларации по правам коренных народов (принята Генеральной

Ассамблеей ООН 13.09.2007 г.) [2]. Так, «Декларация 2007 года закрепляет за коренными народами право относить себя к коренной общине или народности, участвовать через своих представителей в утверждении решений, затрагивающих их права, а также развивать персональные руководящие учреждения» [11, с. 134]. Международное право заложило основы и содействовало развитию института защиты этнической идентичности на национальном уровне.

Российская Федерация, как и ряд других стран, воздержалась от ратификации Конвенции № 169 [6] и подписания Декларации 2007 года, что не может не тревожить российских теоретиков, представительные органы власти, а также объединения малочисленных народов. Объясняется это тем, что международные стандарты в сфере обеспечения защиты прав коренного населения имеют весомые отличия и разную историческую природу по сравнению с национальной правовой практикой государства. Базовая причина сводится к проблематике толкования права автохтонов на самоопределение, исконную среду обитания, на землю, природные ресурсы, а равно на сам процесс самоопределения народа «коренным».

Конституционное законодательство Российской Федерации не закрепляет право на этническую идентичность в качестве самостоятельного публичного права. Но законодательство субъектов Федерации в этом вопросе развивается интенсивнее федерального. И это не удивительно: именно в регионах и муниципалитетах проблемы видны изнутри, контакт с автохтонами теснее налажен, происходит прямое взаимодействие аборигенов с органами власти на местах. Необходимо отметить, что Пермский край с вошедшей в ее состав административно-территориальной единицей с особым правовым статусом первым на территории страны закрепил в Уставе статью, направленную на обеспечение сохранности этнической идентичности коми-пермяцкого народа, которая гарантируется образованием Министерства по делам Коми-Пермяцкого автономного округа. В связи с этим на министерство был возложен ряд полномочий:

- 1) участие в подготовке и воплощении государственных целевых программ по поддержанию самобытности, формированию интереса к родному языку и традиционной культуре;
- 2) возобновление и совершенствование художественных народных промыслов и ремесел;
- 3) организация условий для гарантированного права коми-пермяцкого народа на получение и распространение информации на родном языке посредством использования средств массовой информации;
- 4) оказание содействия по созданию и функционированию региональных государственных образовательных учреждений, учреждений культуры, обеспечивающих поддержание сохранности и усовершенствования этнической идентичности коми-пермяцкого народа [8].

Как видно, Пермский законодатель юридически зафиксировал традиционно выделяемые в научных работах критерии этнической идентичности. Также существует необходимость закрепления права на этническую самобытность на уровне Российской Федерации или хотя бы в уставах тех субъектов России, в которых проживают коренные малочисленные народы.

Отсутствие официальное зафиксированного права этнической самоидентификации не сказывается на существовании и функционировании отдельных его институтов, поскольку Россия стремится учитывать те принципиальные подходы к защите прав коренного населения, которые гарантированы международным правом. Так, в Федеральном законе № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» предусмотрена возможность формирования советов представителей коренных малочисленных народов при органах исполнительной власти субъектов РФ и при главах муниципальных образований [5]. В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре советы муниципального уровня сформированы во всех девяти муниципальных районах. Федеральный закон от 20.07. 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» устанавливает право на организа-

цию и деятельность общин малочисленных народов. Под ними понимаются формы самоорганизации по кровнородственному и (или) территориальному признакам [7]. Кроме того, законодательством пяти субъектов РФ предусмотрено формирование института уполномоченного по защите прав коренных народов, а в отсутствие такого специализированного омбудсмана функции по защите прав этой группы меньшинств могут быть возложены на уполномоченного по защите прав человека в субъекте Российской Федерации [9, с. 95–99]. Не препятствует российское законодательство и формированию общественных объединений коренных малочисленных народов.

В современном обществе одновременно с установившимися институтами этнической идентичности создаются и действуют инновационные институты самоопределения коренных малочисленных народов, под которыми подразумевается социальный институт, имеющий определенное влияние на процесс этнической идентификации в связи с особенностями современного этапа развития общества [1]. До сих пор нет единой точки зрения на истоки, значение и классификацию данных институтов. К таким институтам относят государство, средства массовой информации, интернет, землячество и др.

Кардинальным образом меняется значение средств массовой информации и интернета в воздействии на этническую идентичность, так как в настоящее время эти институты прогрессивно развиваются и внедряются во все сферы жизни, оказывают влияние на все категории граждан. Данные институты упрощают процесс общения и взаимодействия представителей этнических сообществ между собой и с представителями иных этносов, воздействуют на популяризацию родного языка, устанавливают новые механизмы культурного развития аборигенов. Разрастание межэтнических связей, увеличение территориальных границ проживания представителей автохтонов определило возникновение землячества – «социальный институт, объединяющий представителей одной местности или страны, живущих за ее пределами, для взаимной помощи и сохранения культурных связей с малой родиной» [1]. В круг их деятельности входит: организация постоянных встреч членов землячества и взаимопомощь; сотрудничество с иными общественными объединениями; представительство членов землячества в органах власти различных уровней.

На сегодняшний день инновационные институты самоидентификации еще находятся на стадии формирования и становления, но уже сейчас есть возможность привести характерные особенности их становления и воплощения, а также предвидеть направление их будущего развития.

Обобщая вышесказанное, можно отметить, что под этнической идентичностью понимается осознание и приобщение лица к определенной этнической группе и обособление от других этнических общностей. Право на этническую самобытность является субъективным конституционным правом коллективного субъекта, т. е. самой этнической общности, отнесенной к числу коренных народов. В этом его главное отличие от права установления принадлежности к автохтонным народам, являющегося индивидуальным правом каждого конкретного лица, относящегося к коренному населению. Хотя это и не отождествляемые права, однако между ними прослеживается четкая взаимосвязь. Ведь без признания лица коренным невозможно применение права на этническую самоидентификацию, тогда как без последнего теряется смысл констатации принадлежности лица к коренному населению.

Как уже отмечалось ранее, «обязательным признаком коренных народов как субъектов права должны выступать их фундаментальные права, в частности, право на признание своей этнической идентичности» [11, с. 134]. Но реализация этого права требует правовых и иных (социальных и политических) гарантий. К последним можно отнести: 1) формирование общественных объединений коренных малочисленных народов; 2) общественное и публичное представительство коренных малочисленных народов; 3) учреждение института уполномоченных по защите их прав. Одной из правовых гарантий обеспечения права на идентичность таких народов является решение проблемы установления принадлежности граждан к коренным малочисленным народам Российской Федерации.

Следовательно, «отсутствие в российском законодательстве прямого закрепления права коренных малочисленных народов на признание их идентичности не свидетельствует само по себе о том, что права коренных народов каким бы то образом ущемлялись или ограничивались. Собственные институты и объединения для коренного населения являются официально установленной формой осуществления коллективных прав и их гарантий. Однако легализация этого права позволила бы сформировать систему организационно-правовых форм реализации этого права, что обеспечило бы более высокий уровень гарантий для реализации всего спектра прав и законных интересов этого этнического меньшинства в России» [11, с. 134]. Введение данного права актуализируется тем, что последние десятилетия XX века способствовали снижению уровня жизни малочисленных этнических общностей России, «сокращению ее средней продолжительности до 45–50 лет, росту безработицы (более 50 %), снижению реальных доходов национальных домохозяйств в несколько раз» [3, с. 37]. Частично проблема этнической идентификации в России разрешается, и с этим нельзя не согласиться, ведь совсем недавно Государственной Думе был предложен законопроект о внесении изменений в Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», предусматривающий создание федерального реестра информации о малочисленных народах России [4]. Образование электронных баз является единственным вариантом охраны прав аборигенов с четким определением лиц, нуждающихся в государственной поддержке и преференциях. Осознание права на самоидентификацию предоставит возможность коренным народам в полной мере воспользоваться всеми способами защиты своей уникальности и воспринять себя как значимый элемент истории и культуры всего многонационального народа России.

Литература

1. Благовская Е. В. Этническая идентичность как основа формирования институтов этнической идентификации в Республике Алтай : автореф. дис. ... канд. филос. наук. Горно-Алтайск, 2013. 24 с. // Человек и наука. URL: <http://cheloveknauka.com/etnicheskaya-identichnost-kak-osnova-formirovaniya-institutov-etnicheskoy-identifikatsii-v-respublike-altay#ixzz4Zj3tFka7> (дата обращения: 24.02.2017).
2. Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов: принята резолюцией 61/295 Генеральной Ассамблеи от 13 сентября 2007 г. // Организация Объединенных Наций : офиц. сайт. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights (дата обращения: 24.02.2017).
3. Комкова Г. Н. Конституционная основа толерантности в России – принцип равенства независимо от национальной принадлежности // Право, законодательство, личность. 2009. № 1/2. С. 34–40.
4. О внесении изменений в Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» : проект федер. закона // Федер. портал проектов норматив. правов. актов. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=61742> (дата обращения: 25.03.2017).
5. О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации : федер. закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 18. Ст. 220.
6. О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах : Конвенция № 169 Международной организации труда (Женева, 27 июня 1989 г.) // Организация Объединенных Наций : офиц. сайт. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/iol169.html (дата обращения: 27.11.2016).
7. Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации : федер. закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 30. Ст. 3122.

8. Устав Пермского края от 27.04.2007 № 32-ПК (с изм. на 05.09.2014) // Рос. газ. 2007. 4 мая. № 94 (4357).
9. Филиппова Н. А. Институт Уполномоченного по правам коренных народов в северных регионах России // Север. регион. 2015. № 2. Т. 1. С. 95–99.
10. Целищев Н. Н. Язык, этническая принадлежность и национальное самосознание // Аграр. образование и наука. 2014. № 1. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=21675650> (дата обращения: 01.04.2017).
11. Юланова А. Н., Филиппова Н. А. Понятие «коренные малочисленные народы» в современном международном и конституционном праве // Вестн. СурГУ. Юрид. науки. 2016. № 16. С. 131–134.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Андриенко Анастасия Ивановна – ассистент кафедры государственного и муниципального права, Сургутский государственный университет

Andrienko Anastasia Ivanovna – Assistant Professor, Department of State and Municipal Law, Surgut State University

E-mail: aai1409@rambler.ru

Ануфриева Наталья Сергеевна – аспирант, Сургутский государственный университет

Anufrieva Natalya Sergeevna – Postgraduate, Surgut State University

E-mail: flower_86ru@mail.ru

Арутюнян Анаит Гургеновна – студентка, Сургутский государственный университет

Arutyunyan Anahit Gurgenovna – Student, Surgut State University

E-mail: roza.kniga@mail.ru

Жилкина Полина Александровна – студентка, Сургутский государственный университет

Zhilkina Polina Aleksandrovna – Student, Surgut State University

E-mail: jilkinapa_94@mail.ru

Захаров Антон Анатольевич – начальник аналитического отдела правового управления, Администрация г. Сургута

Zakharov Anton Anatolyevich – Head of Analytics Department of Legal Administration, Surgut Municipal Administration

E-mail: wet1999@mail.ru

Итяшева Ирина Алексеевна – старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин и трудового права, Сургутский государственный университет

Ityasheva Irina Alekseevna – Senior Lecturer, Department of Civil Disciplines and Labour Rights, Surgut State University

Email: iia07@yandex.ru

Ищенко Оксана Владимировна – д. и. н., доцент, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Сургутский государственный университет

Ishchenko Oksana Vladimirovna – Doctor of Sciences (History), Associate Professor, Professor, Department of State and Municipal Management, Surgut State University

E-mail: iovfu@yandex.ru

Кодинцев Александр Яковлевич – д. ю. н., к. и. н., заведующий кафедрой государственного и муниципального управления, Сургутский государственный университет

Kodintsev Alexander Yakovlevich – Doctor of Sciences (Law), PhD (History), Head of State and Municipal Management Department, Surgut State University

E-mail: Balsak1@yandex.ru

Куприянова Екатерина Васильевна – старший преподаватель кафедры государственного и муниципального права, Институт государства и права, Сургутский государственный университет

Kupriyanova Ekaterina Vasilievna – Senior Lecturer, Department of State and Municipal Law, Institute of State and Law, Surgut State University

E-mail: kev.law@mail.ru

Лихачева Ольга Вячеславовна – к. ю. н., начальник отдела организации работы административных комиссий управления муниципальной службы, кадров и общественной безопасности администрации Сургутского района

Likhacheva Olga Vyacheslavovna – PhD (Law), Head of Administrative Commissions Work Activity of Municipal Services, HR and Social Security of Surgut District Administration

E-mail: Profilaktika@admsr.ru

Марданов Азер Балай оглы – к. ю. н., старший преподаватель кафедры уголовного права и процесса, Сургутский государственный университет

Maradanov Azer Balay ogly – PhD (Law), Senior Lecturer, Department of Criminal Law and Proceedings, Surgut State University

E-mail: advokatmardanov@gmail.com

Никульшин Константин Владимирович – аспирант, Сургутский государственный университет

Nikulshin Konstantin Vladimirovich – Postgraduate, Surgut State University

E-mail: NikulshinKV@mail.ru

Стражевич Юлия Николаевна – к. ю. н., доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин и трудового права, Сургутский государственный университет

Strazhevich Yulia Nikolaevna – PhD (Law), Associate Professor, Department of Civil Disciplines and Labour Rights, Surgut state University

E-mail: nushaaa@mail.ru

Стрижаков Илья Владиславович – аспирант, Сургутский государственный университет

Strizhakov Ilya Vladislavovich – Postgraduate, Surgut State University

E-mail: ilia0707@mail.ru

Сухоруков Александр Сергеевич – к. ю. н., старший преподаватель кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета (г. Екатеринбург)

Sukhorukov Alexander Sergeevich – PhD (Law), Senior Lecturer, Department of Constitutional Law, Ural State Law University, Yekaterinburg.

E-mail: SuhorukovS@mail.ru

Филиппова Наталья Алексеевна – д. ю. н., к. полит. н., профессор кафедры государственного и муниципального права, Сургутский государственный университет

Filippova Natalya Alekseevna – Doctor of Sciences (Law), PhD (Politics), Professor, Department of State and Municipal Law, Surgut State University

E-mail: filip64@mail.ru

Юланова Алина Надировна – студентка, Сургутский государственный университет

Yulanova Alina Nadirovna – Student, Surgut State University

E-mail: Yulanovaalina@mail.ru

Правила направления, рецензирования и опубликования материалов авторов

«Вестник Сургутского государственного университета» – рецензируемый научный журнал, издается с 2013 г., 4 раза в год. Основное содержание журнала представляет собой оригинальные научные статьи.

Издание публикует статьи по 3 отраслям науки (по 4 группам специальностей):

03.00.00 Биологические науки (03.02.00 Общая биология, 03.03.00 Физиология);

08.00.00 Экономические науки;

12.00.00 Юридические науки.

Полные тексты статей размещаются в бесплатном доступе на сайте surgu.ru и в базе данных Научной электронной библиотеки на сайте elibrary.ru, сведения о публикуемых материалах включаются в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ).

Издание осуществляет рецензирование всех поступающих в редакцию статей, соответствующих тематике журнала, с целью их экспертной оценки. Все рецензенты являются признанными специалистами по тематике рецензируемых материалов и имеют в течение последних 3 лет публикации по тематике рецензируемой статьи. Рецензии хранятся в издательстве и в редакции издания в течение 5 лет. Редакция издания направляет авторам представленных материалов копии рецензий или мотивированный отказ, а также обязуется направлять копии рецензий в Министерство образования и науки Российской Федерации при поступлении в редакцию издания соответствующего запроса. Тип рецензирования – одностороннее слепое (анонимное) рецензирование (рецензент знает фамилии авторов, авторы не знают фамилию рецензента). По итогам рецензирования принимается решение о возможности публикации представленной статьи.

Редакция оставляет за собой право сокращения и редактирования статей. В случае направления рукописи на доработку исправленная статья (электронный вариант) должна быть возвращена в редакцию не позднее чем через неделю.

Недопустимо предоставление в редакцию статей, опубликованных ранее либо направленных в другие издания.

Статьи, не соответствующие требованиям, не рассматриваются.

Для всех категорий авторов публикации бесплатны.

Статья представляется в редакцию в электронном варианте.

Статья и сведения об авторах должны быть представлены в разных файлах, которые передаются вложением в электронное письмо, отправленное по адресу: chalova_ap@surgu.ru. Название файла должно содержать фамилию автора (Иванов_статья.doc; Иванов_сведения.doc).

Все авторы должны предоставить **информацию о себе на русском и английском языках**:

- фамилия, имя, отчество (полностью);
- ученая степень (если есть);
- звание (если есть);
- должность;
- место работы (без аббревиатур);
- электронный адрес.

Образец оформления сведений об авторе

Иванова Анна Ивановна – кандидат филологических наук, доцент кафедры общего языкознания, Сургутский государственный университет

Ivanova Anna Ivanovna – PhD (Philology), Associate Professor, Department of General Linguistics, Surgut State University

E-mail: ivanova@mail.ru

В файле, содержащем информацию об авторе, также должны быть указаны:

- специальность (название и шифр по классификации ВАК);
- контактные телефоны;
- требуется ли печатная версия журнала (да/нет);
- если нужна печатная версия – адрес с почтовым индексом.

Образец

08.00.05 Экономика и управление народным хозяйством

628412, Сургут, ул. Университетская, д. 7, кв. 32

89221234567

печатная версия журнала требуется

Объем статьи: от 10 000 до 20 000 печатных знаков с пробелами (для статей по экономике – от 15 000 до 30 000 печатных знаков с пробелами), включая аннотацию, ключевые слова, библиографию и иллюстрации.

Структура статьи

1. Фамилия (полностью), имя, отчество (инициалы) автора на русском и английском языках (полужирным курсивом, по правому краю).
2. Название статьи (аббревиатура в названии недопустима) на русском и английском языках (жирным шрифтом, по центру). Точка после названия не ставится.
3. Аннотация статьи на русском и английском языках (до 8 строк). Слово «аннотация» не пишется. Использование аббревиатур не допускается.
4. Ключевые слова (3–6 слов, для статей по экономике – 5–15 слов) на русском и английском языках.
5. Текст статьи (обоснование актуальности проблемы, основная часть, выводы, предложения).
6. Литература (пристатейный библиографический список источников, на которые автор ссылается в тексте).

Название статьи, аннотация, ключевые слова и сведения об авторах должны быть переведены профессиональным переводчиком.

Оформление статьи

Текст статьи набирается в программе Microsoft Office Word, шрифт TimesNewRoman, кегль 14, интервал 1, поля 2 см, абзацный отступ 1,25 см.

Все страницы рукописи должны иметь сквозную нумерацию.

Использование цветных заливок и выделений не допускается.

Все сокращения и аббревиатуры, кроме общепринятых, должны быть расшифрованы при первом упоминании.

Единицы измерения даются в соответствии с Международной системой СИ.

На все таблицы, схемы и иллюстрации должна быть сделана ссылка в тексте с указанием их номера.

Образец оформления статьи

Филиппова Н.А.
Filippova N.A.

**ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО КОРЕННЫХ НАРОДОВ
В ПАРЛАМЕНТЕ И ВНЕ ПАРЛАМЕНТА:
РОССИЯ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ**

**INDIGENOUS REPRESENTATION
IN PARLIAMENT AND OUTSIDE PARLIAMENT:
RUSSIA AND FOREIGN EXPERIENCE**

В статье предложен сравнительный анализ современных институтов публичного представительства коренных народов, их эволюция и особенности в сравнении с институтами представительства иных национальных меньшинств. Определены перспективы использования таких институтов в субъектах Российской Федерации.

This author proposes a comparative analysis of modern institutions for public representation of indigenous peoples, their evolution, and especially, in comparison with other institutions for national minorities' representation. It defines the prospects of such institutions' operation in the Russian Federation.

Ключевые слова: коренные народы, публичное представительство, парламент, консультативный совет.

Keywords: indigenous peoples, public representation, parliament, an advisory board.

При подготовке иллюстративного материала следует учесть, что рисунки, графики, диаграммы, фотографии должны быть только черно-белыми. Рисунки и схемы, выполненные в Word, должны быть сгруппированы внутри единого объекта, иначе при изменении границ страницы элементы могут смещаться. В диаграммах должны быть подписаны оси координат (при наличии), указаны единицы измерения, объяснены все условные обозначения. При создании таблиц и диаграмм в Excel обязательно прилагается исходный файл в формате .xls.

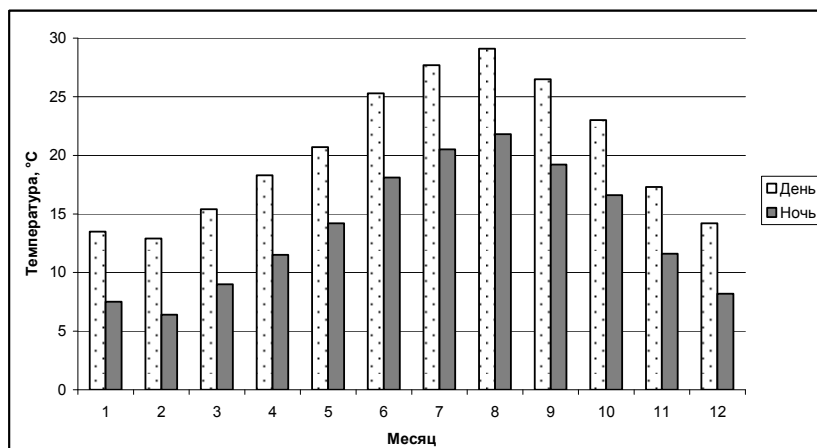
В подписях рисунков шрифт 10, жирный, точки нет, выравнивание по центру. В примечаниях к рисункам и таблицам шрифт 10, обычный, выравнивание по ширине.

Образец оформления таблицы

Таблица 1

Классификация научных исследований

Наименование	Характеристика
Фундаментальное	Направлено на изучение общих соотношений между феноменами, на познание реальности без учета практического эффекта от применения знаний
Прикладное	Проводится в целях получения знания, которое должно быть использовано для решения конкретной практической задачи
Монодисциплинарное	Проводится в рамках отдельной науки
Междисциплинарное	Предусматривает сотрудничество представителей разных областей в решении комплекса проблем (социологии, антропологии, этологии и др.) и проводится на стыке нескольких научных дисциплин

Образец оформления рисунка**Рис. 1. Средняя температура воздуха (г. Барселона)**

У каждой публикуемой научной статьи должен быть приставный библиографический список, содержащий сведения о других документах, цитируемых, рассматриваемых или упоминаемых в тексте статьи, оформленные в соответствии с требованиями к текстовым библиографическим ссылкам, предусмотренными ГОСТ Р 7.0.5–2008.

Источники приводятся в алфавитном порядке. Упорядочение изданий осуществляется по первой букве первого слова библиографического описания. Если первая буква повторяется – соблюдается алфавит второй, третьей и последующих букв. Источники на иностранных языках указываются в конце списка.

Образец оформления списка литературы

Литература

1. Ковшиков В. А., Глухов В. П. Психолингвистика: теория речевой деятельности : учеб. пособие для студентов педвузов. М. : Астрель ; Тверь : АСТ, 2006. 319 с. (Высшая школа).
2. Паринков С. И., Ляпунов В. М., Пузырев Р. Л. Система Соционет как платформа для разработки научных информационных ресурсов и он-лайн сервисов // Электрон. б-ки. 2003. Т. 6, вып. 1. URL: <http://www.elbib.ru/index.phtml? page=elbib/rus/journal/2003/part1/PLP/> (дата обращения: 25.11.2006).
3. Карпов В. П. Освоение газовых и нефтяных ресурсов Ямала в 1960-80-е годы // Горные ведомости. 2007. № 12. С. 80-93.

Библиографические ссылки в тексте статьи выделяют квадратными скобками, указывая номер источника в списке литературы (например, [2]). Если ссылку приводят на конкретный фрагмент текста документа, в отсылке указывают порядковый номер источника и страницы, на которых помещен объект ссылки, сведения разделяют запятой: [10, с. 81]. Если отсылка содержит сведения о нескольких затекстовых ссылках, группы сведений разделяют запятой: [1, 3, 14].

Образцы оформления библиографических ссылок

10. Валукин М. Е. Эволюция движений в мужском классическом танце. М. : ГИТИС, 2006. 251 с.
8. Содержание и технологии образования взрослых: проблема опережающего образования : сб. науч. тр. / Ин-т образования взрослых Рос. акад. образования ; под ред. А. Е. Марона. М. : ИОВ, 2007. 118 с.
12. Ефимова Т. Н., Кусякин А. В. Охрана и рациональное использование болот в Республике Марий Эл // Проблемы региональной экологии. 2007. № 1. С. 80–86.
11. Лешкевич И. А. Научное обоснование медико-социальных и организационных основ совершенствования медицинской помощи детскому и подростковому населению г. Москвы в современных условиях : дис. ... д-ра мед. наук. М., 2001. 76 с.
7. Канарский Д. И. Успех как механизм конституирования социальной реальности (социально-философский анализ) : автореф. дис. ... канд. филос. наук. Хабаровск, 2000. 23 с.
2. О рынке ценных бумаг : федер. закон Рос. Федерации от 22 апр. 1996 г. № 39-ФЗ : принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20 марта 1996 г. : одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 11 апр. 1996 г. // Рос. газ. – 1996. – 25 апр.
1. Приемопередающее устройство : пат. 2187888 Рос. Федерация. № 2000131736/09 ; заявл. 18.12.00 ; опубл. 20.08.02, Бюл. № 23 (II ч.). 3 с.
4. ГОСТ Р 7.0.4–2006. Издания. Выходные сведения. Общие требования и правила оформления. М., 2006. II, 43 с. (Система стандартов по информ., библиотеч. и изд. делу).

Библиографическая ссылка на издание, имеющее более трех авторов

5. Логинов С. И., Басова О. Н., Ефимова Ю. С., Гришина Л. И. Физическая активность человека как фактор адаптации к условиям Югорского Севера // Физиологические механизмы адаптации человека : материалы Всерос. науч.-практ. конф. 26 октября 2010 г. Тюмень: Лаконика, 2010. С. 34–36.

Указываются фамилии **всех** авторов такого документа в том порядке, в котором они перечислены в исходном тексте.

Библиографические ссылки на электронные ресурсы

1. Дирина А. И. Право военнослужащих Российской Федерации на свободу ассоциаций // Военное право : сетевой журн. 2007. URL: <http://www.voennoepravo.ru/node/2149> (дата обращения: 19.09.2007).

9. О жилищных правах научных работников [Электронный ресурс] : постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 20 авг. 1933 г. (с изм. и доп., внесенными постановлениями ВЦИК, СНК РСФСР от 1 нояб. 1934 г., от 24 июня 1938 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Переводчик

В. А. Семенов

Редактор

Л. И. Манаева

Верстка

О. Н. Медведковой

Фото на обложке

Татьяны Букиной

Оригинал-макет подготовлен в Издательском центре СурГУ.

Тел. (3462) 76-30-66.

Отпечатано в Издательском центре СурГУ.

Адрес учредителя, издателя и типографии:

бюджетное учреждение высшего образования Ханты-Мансийского автономного округа – Югры
«Сургутский государственный университет»,

628412, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, г. Сургут, пр. Ленина, 1.

Тел. (3462) 76-31-79.

Подписано в печать 29.09.2017. Дата выхода в свет 18.10.2017. Формат 60×84/8.

Усл. печ. л. 11,3. Уч.-изд. л. 9,4. Тираж 120. Заказ № 72.

Цена свободная.