

ДЕПАРТАМЕНТ ОБРАЗОВАНИЯ И МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ
ХАНТЫ-МАНСИЙСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА – ЮГРЫ

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

**УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
И УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА КАК ФАКТОР
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ**

**СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ**

Сборник докладов
V Всероссийской научно-практической конференции
15–16 марта 2019 г.

Электронное издание

**Сургут
2019**

**ДЕПАРТАМЕНТ ОБРАЗОВАНИЯ И МОЛОДЕЖНОЙ
ПОЛИТИКИ ХАНТЫ-МАНСИЙСКОГО АВТОНОМНОГО
ОКРУГА – ЮГРЫ**

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

**УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И УПРАВЛЕНИИ
ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА КАК ФАКТОР
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ**

**СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО
ОБЩЕСТВА В РОССИИ**

**Сборник докладов
V Всероссийской научно-практической конференции
15–16 марта 2019 г.**

Электронное издание

**Сургут
2019**

УДК 32.019.5
ББК 66.3(2Рос)12
С 17

*Сборник подготовлен при финансовой поддержке
Департамента образования и молодежной политики
Ханты-Мансийского автономного округа – Югры*

Редакционная коллегия:

д-р юрид. наук, доцент Филиппова Н.А.,
канд. юрид. наук, доцент Попова Л.А.,
канд. юрид. наук, доцент Нейхайчик В.К.,
канд. юрид. наук, доцент Жадобина Н.Н.

С 17 **Участие населения в осуществлении местного самоуправления и управлении делами государства как фактор территориального развития. Современные тенденции законодательного регулирования развития гражданского общества в России:** сб. докладов V Всеросс. науч.-практ. конф. 15-16 марта 2019 г. Электронное издание / отв. за вып. Насирова А.Р.; Сургут. гос. ун-т. – ИД «Россиздат» (ИП Казаченко Л.Ю.), Челябинская обл., г. Озёрск, ул. Октябрьская, 8 к.39, 2019. – 186 с.

ISBN 978-5-90363-289-3

В сборнике докладов рассматриваются современные проблемы науки и практики применения результатов научных исследований.

Сборник предназначен для научных работников, преподавателей, аспирантов, магистрантов, студентов с целью использования в научной работе и учебной деятельности.

Ответственность за аутентичность и точность цитат, имен, названий и иных сведений, а также за соблюдение законодательства об интеллектуальной собственности несут авторы публикуемых материалов.

УДК 32.019.5
ББК 66.3(2Рос)12

ISBN 978-5-90363-289-3

© БУ ВО «Сургутский государственный университет», 2019

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|----|
| <i>Алешкова Н.П.</i> Граждане и власть: сотрудничество или конфронтация | 7 |
| <i>Андрюченко А.С.</i> Меры поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляемые в городе Сургуте | 18 |
| <i>Бурханов Р.А.</i> Молодежные дискуссионные клубы в системе высшего образования (на примере студенческого молодежного клуба «Путь» Сургутского государственного университета) | 25 |
| <i>Бутенко Н.А.</i> Некоммерческие организации этнических меньшинств как условие адаптации меньшинств к культуре индустриального города | 32 |
| <i>Власюк Е.И.</i> К вопросу о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации | 39 |
| <i>Гребнева Н.Н.</i> Проблемы охраны здоровья и телесной неприкосновенности в свете изменений ответственности за побои и подсудности уголовных дел мировому судье | 45 |
| <i>Итяшева И.А.</i> К вопросу об эффективной реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере наружной рекламы (правовой обзор на примере города Сургута)..... | 51 |
| <i>Мартынов М.Ю.</i> О методологических проблемах исследования НКО в роли поставщика социальных услуг населению | 59 |
| <i>Рой О.М.</i> Роль гражданских сообществ в благоустройстве территорий..... | 66 |
| <i>Хисамова А.Ф.</i> Социально ориентированные некоммерческие организации как акторы общественной дипломатии: опыт и перспективы развития | 71 |
| <i>Банышев А.А.</i> Законодательство Российской Федерации и субъектов РФ в сфере среднего образования | 74 |
| <i>Бурага В.М., Романков А.Н.</i> Оптимизация налогообложения: российская правовая практика | 79 |
| <i>Гених В.В.</i> Правовые механизмы защиты прав мигрантов в Российской Федерации | 84 |

| | |
|--|-----|
| Гомер Ю.А. Правовые режимы и способы голосования: проблема классификации в контексте кодификации избирательного законодательства в России..... | 91 |
| Ефимова О.М. Современный взгляд на проблему подростковых суицидов..... | 94 |
| Кузьмич Н.М. Гарантии реализации права на правотворческую инициативу в муниципальном образовании | 98 |
| Лобанов В.А. Опыт участия казачьих организаций по формированию гражданско-патриотического сознания молодежи в ХМАО – Югре (на примере НКО ХКО «Сургут») | 104 |
| Манчевский Ю.Т. Многообразие форм выявления мнения жителей муниципального образования при принятии управленческих решений | 110 |
| Мартынов Е.Л. Организационно-правовые формы взаимодействия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока с субъектами хозяйствующей деятельности: Россия и зарубежный опыт | 115 |
| Мизелифова Э.А. Способы голосования в современном избирательном праве: зарубежный опыт | 123 |
| Мосинян К.Т. Опыт правового регулирования конфликта интересов в зарубежных странах: анализ опыта США..... | 130 |
| Музыченко М.В., Жадобина Н.Н. Проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления города Сургута в сфере экологии..... | 134 |
| Позднякова Т.С. Организационно-правовые основы реализации прав граждан Российской Федерации в сфере получения бесплатной юридической помощи..... | 138 |
| Тухватуллина Е.И. Направления по профилактике и предупреждению административных правонарушений на государственной службе: вопросы теории и практика | 144 |
| Усольцев Ю.М., Усольцева Н.А. Вопросы законодательного регулирования сохранения средств фонда капитального ремонта общего имущества многоквартирного дома, сформированного на специальном счете | 151 |
| Шевченко Т.В. Право на доступ к официальной информации в системе прав и свобод человека и гражданина: проблемы дефиниции..... | 158 |

| | |
|---|-----|
| Юланова А.Н. Источники аборигенного права в России: современное состояние | 163 |
| Ярошко Р.Р., Жадобина Н.Н. Эффективность системы профилактики социального сиротства | 170 |
| Резолюция V Всероссийской научно-практической конференции «Участие населения в осуществлении местного самоуправления и управлении делами государства как фактор территориального развития» | 178 |

ГРАЖДАНЕ И ВЛАСТЬ: СОТРУДНИЧЕСТВО ИЛИ КОНФРОНТАЦИЯ CITIZENS AND PUBLIC OFFICIALS: COOPERATION OR CONFRONTATION

В статье рассматриваются вопросы участия общественности в антикоррупционных механизмах деятельности органов местного самоуправления как фактора, повышающего доверие населения к власти, на примере снижения коррупционных рисков при ведении личного приема граждан должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления

The article considers the issues of public participation in anti-corruption mechanisms of local self-government bodies' activity as a factor which enhances people's trust in authorities, using the example of the corruption risk reduction during the personal reception of citizens by public officials and local self-government bodies.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, граждане, конфронтация, взаимодействие, антикоррупционные механизмы, контроль общественности, личный прием граждан.

Keywords: local self-government bodies, citizens, confrontation, cooperation, anti-corruption mechanisms, public integrity, personal reception of citizens.

Местное самоуправление за свою историю неоднократно переживало подъемы и спады, попытки его полного уничтожения, исключение из политических процессов. Но, не давая гражданам даже минимальной возможности самовыражения в решении каждодневных проблем местного сообщества, не считаясь с их потребностями, государство каждый раз сталкивалось с проблемами, угрожавшими самому его существованию заговорами, бунтами и переворотами.

В то же время совершенно очевидно, что большая часть прав и свобод граждан реализуется именно на муниципальном уровне. При этом, согласно ст. 18 Конституции РФ, смысл деятельности законодательной и исполнительной власти, а также местного самоуправления определяют именно права и свободы человека и гражданина.

Взаимная заинтересованность власти и населения в решении

местных проблем всегда полезнее для обеих сторон, чем противостояние и взаимные обвинения.

Фактическое доверие населения органам власти, которое не всегда объективно отражается в результатах социологических исследований (люди не всегда откровенны с посторонними), играет в этом процессе немаловажную роль. Рассмотрим одну из возможностей повышения этого доверия: участие общественности в снижении антикоррупционной опасности деятельности органов власти на примере ведения личного приема граждан.

Конституция Российской Федерации [1] в статье 33 предусматривает: граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Таким образом, личный прием граждан является одной из конституционно гарантированных форм обращения в органы власти любого уровня.

В соответствии с ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [6] (далее по тексту ФЗ № 59), личный прием граждан в государственных органах, органах местного самоуправления проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами.

Однако общепризнанным фактом является то, что личные контакты должностных лиц органов власти с гражданами (физическими лицами) – это одно из наиболее благоприятных условий для совершения коррупционно опасных правонарушений. Для минимизации подобных ситуаций, например, предоставление большинства государственных и муниципальных услуг осуществляется через специально созданные многофункциональные центры [8].

Но ведение личного приема граждан в многофункциональный центр передать невозможно. Граждане желают и имеют право обращаться именно в те органы и к тем должностным лицам, к которым считают нужным.

При этом ФЗ № 59 предусмотрено, что в случае, если в обращении содержатся вопросы, решение которых не входит в компетенцию данного государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, гражданину дается разъяснение, куда и в каком порядке ему следует обратиться (ч. 5 ст. 13). В ходе личного приема гражданину может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения, если ему ранее был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов (ч. 6 ст. 13).

Бесконтрольная реализация таких возможностей также является благоприятной средой для нарушения прав граждан, возникнове-

ния коррупционных рисков и реализации коррупционных целей.

Положениями ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [7] (далее по тексту – ФЗ № 273) предусмотрено, что противодействие коррупции выражается в деятельности, в том числе, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц, в первую очередь, *по предупреждению коррупции*, ее выявлению и последующему устранению ее причин (профилактика коррупции).

В случае нарушения прав граждан, произошедшего во время личного приема либо при принятии решений по его результатам, оно выявляется вышестоящими или контрольно-надзорными органами только по факту совершения (после обращения граждан с жалобами, после рассмотрения этих жалоб), то есть спустя значительное время. Таким образом, в данном случае не обеспечивается выполнение функции по предупреждению коррупции, применение мер которой является не только одним из основных принципов, но основным приоритетом противодействия коррупции в целом (п. 6 ст. 3 ФЗ № 273).

В связи с этим, сформулировать проблему можно следующим образом:

Отсутствие антикоррупционных механизмов предупреждения коррупции при ведении личного приема граждан должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления, позволяющих осуществлять контроль соблюдения действующего законодательства, прав и свобод граждан непосредственно во время ведения личного приема.

Анализ правовых возможностей решения проблемы

Помимо приоритетного применения мер по предупреждению коррупции, к основным принципам противодействия коррупции согласно ст. 3 ФЗ № 273 относятся также:

- признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина (пункт 1 части 1);
- законность (пункт 2 части 1);
- публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (пункт 3 части 1);
- сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами (пункт 7 части 1).

При этом профилактика коррупции осуществляется согласно ст. 6 ФЗ № 273 не только путем формирования в обществе нетерпимости к коррупционному поведению (пункт 1 части 1), но и

за счет развития институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции (пункт 6 части 1).

Кроме того, основными направлениями деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции, согласно ст. 7 ФЗ № 273, является, в том числе, создание механизмов общественного контроля за их деятельностью (пункт 4 части 1), а также усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц (пункт 17 части 1).

Анализ указанных норм позволяет сделать следующие выводы:

1. Обеспечение и защита прав и свобод граждан, включая право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, является частью национальной политики противодействия коррупции.

2. Усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан – залог повышения эффективности противодействия коррупции.

3. К формам контроля в целях противодействия коррупции относятся, в том числе, общественный и парламентский контроль.

Таким образом, внедрение в практику ведения личного приема граждан должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления элементов общественного и парламентского контроля будет не только отвечать целям противодействия коррупции, но и служить наиболее действенным механизмом их реализации.

Общественный контроль

Согласно ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [10] (далее по тексту ФЗ № 212), под общественным контролем понимается деятельность, осуществляемая *в целях наблюдения за деятельностью* органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

В ФЗ № 212 не дается определение понятию «наблюдение за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления...». Однако анализ прав и обязанностей субъектов общественного контроля, а также их состава, предусмотренных ФЗ № 212, дает возможность сделать следующие выводы:

1. С одной стороны, согласно части 4 статьи 2, не допускается

принятие нормативных правовых актов в целях воспрепятствования осуществлению общественного контроля; с другой стороны, субъекты общественного контроля могут осуществлять его только в формах, предусмотренных ФЗ № 212 или другими федеральными законами (части 5, 6, 7 статьи 3, часть 2 статьи 4, пункт 1 части 1 статьи 10). Так, например, граждане участвуют в осуществлении общественного контроля только в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов в порядке, установленном федеральным законом (часть 3 статьи 3).

2. Перечень субъектов общественного контроля в ФЗ № 212 разделен на два вида: 1) ч. 1 ст. 9 – априори признаваемые государством в качестве субъектов общественного контроля (общественные палаты всех уровней и общественные советы, создаваемые при некоторых государственных органах власти РФ и субъектов РФ); 2) ч. 2 ст. 9 – те, которые могут создаваться в качестве субъектов общественного контроля. При этом, с одной стороны, перечень субъектов общественного контроля, которые *могут создаваться*, не является исчерпывающим (часть 2 статьи 9); с другой стороны, они могут создаваться только в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством РФ.

3. Субъекты общественного контроля имеют право осуществлять общественный контроль только в формах, предусмотренных законом (общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания – часть 1 статьи 18), но при этом имеют право выступать в качестве инициаторов, организаторов мероприятий, проводимых при осуществлении общественного контроля, а также участвовать в проводимых мероприятиях.

4. Цели общественного контроля включают в себя обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций (пункт 1 части 1 статьи 5), но в то же время возможности общественного контроля в реализации этой цели минимальны.

5. Субъекты общественного контроля при осуществлении общественного контроля не имеют право на получение информации от органов государственной власти и органов местного самоуправления, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, сведения о персональных данных и информации, доступ к которой ограничен федеральными законами (пункт 3 части 1 статьи 10). Более того, они обязаны соблюдать конфиденциальность полученной в ходе осуществления общественного контроля информации, если ее распространение ограничено феде-

ральными законами (пункт 4 части 2 статьи 10).

6. Субъекты общественного контроля в случае выявления фактов нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций имеют право лишь *направлять в соответствии с федеральным законодательством материалы, полученные в ходе осуществления общественного контроля, в те органы, которые указаны в пункте 6 части 1 статьи 10.*

Таким образом, Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» не только слишком узко рассматривает общественный контроль и с точки зрения субъектов, и с точки зрения форм его осуществления (несмотря на то, что к принципам общественного контроля, предусмотренного ст. 6 ФЗ № 212, относится, в том числе, многообразие его форм), но и не увязывает его возможности с участием в противодействии коррупции, за исключением формирования в обществе нетерпимости к коррупционному поведению (пункт 6 части 2 статьи 5), также как не предусматривает прямой возможности присутствия субъектов общественного контроля при ведении личного приема граждан государственными органами и органами местного самоуправления.

Между тем считаю, что действующее законодательство не запрещает присутствие иных лиц, в том числе различных представителей общественности (общественных организаций, правозащитных организаций, средств массовой информации) при ведении личного приема граждан при условии соблюдения некоторых правил:

1. Общественные организации, средства массовой информации, ТОСы, субъекты общественного контроля вправе внести в органы власти инициативу проведения мероприятий по присутствию на личном приеме граждан.

В случае реализации данной инициативы необходимо письменное согласие соответствующего гражданина на присутствие при личном приеме по рассмотрению его обращения конкретных представителей общественности с целью соблюдения законодательства о персональных данных и конфиденциальности информации о частной жизни.

Должно быть также подписано письменное обязательство представителя общественности не разглашать персональные данные гражданина и иную конфиденциальную информацию.

2. В настоящее время на личный прием гражданин вправе прийти не один, а со своим представителем, которым может быть, по сути, кто угодно, в том числе представитель общественности

из перечисленных выше. Под «представителем» в рамках данной работы я предлагаю рассматривать не только (и не столько) специально уполномоченное в соответствии с Гражданским кодексом РФ лицо, а любого человека, присутствие которого на личном приеме гражданина для него (гражданина) по какой-либо причине является необходимым.

Однако ситуация значительно упростилась бы, если бы в ФЗ № 212 были внесены изменения, расширяющие перечень субъектов полноценного общественного контроля, а также прямо разрешающие при определенных условиях (сохранение конфиденциальной информации, включая персональные данные гражданина) и в целях контроля за соблюдением прав и свобод граждан присутствовать при ведении личного приема граждан государственными органами и органами местного самоуправления.

Данный пробел, безусловно, требует устранения путем дополнительного регулирования в федеральном законодательстве.

Боле того, например, в соответствии со ст. 27 Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» [3] для осуществления уставных целей общественное объединение уполномочено *представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях.*

Аналогичные права предусмотрены в отношении членов садоводческих, огороднических и дачных кооперативов [4] в отношении населения, проживающего на территории соответствующего ТОС [5] и т. д.

Таким образом, в настоящее время существует возможность осуществления внешнего контроля при ведении личного приема граждан должностными лицами. Однако, в данном случае, скорее можно вести речь не об общественном контроле, понятие которого довольно жестко сформулировано в ФЗ № 212, а о *контроле общественности.*

Парламентский контроль

Согласно ст. 1 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» [9], под ним понимаются исключительно меры, осуществляемые палатами Федерального Собрания Российской Федерации, комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания Российской Федерации, членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, парламентской комиссией по расследованию фактов и

обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, Счетной палатой Российской Федерации.

Таким образом, установленное в законодательстве понятие парламентского контроля никак не соотносится с возможностями осуществления контроля во время ведения личного приема граждан с целью обеспечения антикоррупционных механизмов. Но в данном случае это и не нужно. У парламентского контроля свои задачи и формы их реализации, включая участие в противодействии коррупции.

Депутатский контроль

Достаточно эффективным средством обеспечения соблюдения прав и свобод граждан при ведении личного приема государственными органами и органами местного самоуправления могло бы стать участие в них депутатов всех уровней, в том числе опосредованное, то есть через помощников соответствующего депутата.

Так, в соответствии со ст. 8 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» [2] депутат Государственной Думы обязан поддерживать связь с избирателями, рассматривать обращения избирателей, лично вести прием граждан в порядке и сроки, которые установлены Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, но не реже чем один раз в два месяца, проводить встречи с избирателями не реже чем один раз в полгода, а также осуществлять предусмотренные законодательством Российской Федерации иные меры, обеспечивающие связь с избирателями.

Таким образом, присутствуя на приеме граждан в государственных органах и органах местного самоуправления, помощник соответствующего депутата (предполагается, что это граждане, обладающие необходимыми правовыми знаниями и навыками) мог бы не только выступать в качестве сдерживающего фактора для должностных лиц, осуществляющих прием (присутствие других лиц уменьшает коррупционные риски и риски нарушения прав гражданина), своевременно реагировать на допущенные с их стороны нарушения прав и свобод граждан (предупреждать о недопустимости нарушения закона в ходе личного приема граждан, указывать на явное противоречие закону предоставленным должностным лицом гражданину консультации, докладывать соответствующему депутату о результатах рассмотрения обращения гражданина должностным лицом для принятия решения о применении мер депутатского контроля и пр.), но и значительно увеличить ко-

личество рассмотренных обращений граждан конкретным депутатом (за счет участия, по сути, в совместном ведении с государственным органом и органом местного самоуправления приема граждан в отсутствие самого депутата).

Ведение личного приема граждан и осуществление депутатского контроля за исполнительными органами власти предусмотрено для депутатов представительных органов всех уровней [13, 14].

В связи с этим участие депутатов и их помощников в ведении личного приема граждан должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления могло бы стать очень действенным механизмом антикоррупционного характера, позволяющего предотвращать нарушение прав граждан и снижать уровень коррупционных рисков при личном общении должностного лица с гражданами, что полностью соответствует проводимой в государстве политике противодействия коррупции, а также оперативно реагировать на допущенные должностными лицами в отношении граждан нарушения, что позволило бы сократить сроки решения их проблем и увеличить шансы на благоприятный исход рассмотрения их обращений.

Предложения по корректировке нормативно-правовых актов

Несмотря на то, что в рамках действующего законодательства уже имеется возможность контроля общественности за ведением личного приема граждан, на основании проведенного исследования и обобщения изложенного материала можно сформулировать следующие предложения по созданию антикоррупционных механизмов при ведении личного приема граждан должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления:

1. Федеральный уровень:

– внесение изменений и дополнений в ст. 13 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в части установления обязательного использования антикоррупционных механизмов общественного контроля (или контроля общественности) при ведении личного приема граждан должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления;

– внесение изменений и дополнений в Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в части расширения субъектов и форм общественного контроля с целью повышения его роли в противодействии коррупции;

– внесение дополнений в Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» с целью закрепления обязательного использования антикоррупционных механизмов при ведении личных приемов граждан должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления, в том числе общественного контроля (или контроля ответственности).

2. Региональный уровень:

– внесение изменений и дополнений в Закон ХМАО – Югры от 25.09.2008 № 86-оз «О мерах по противодействию коррупции в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре»;

– внесение изменений и дополнений в Закон ХМАО – Югры от 20.07.2007 № 113-оз «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре»;

– внесение изменений и дополнений в Постановление Думы ХМАО – Югры от 16.06.2016 № 2171 «О Регламенте Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» с целью расширения форм депутатского контроля, включая возможность участия в приеме граждан, осуществляемом должностными лицами государственных органов, как самих депутатов, так и их помощников.

3. Муниципальный уровень:

– внесение изменений и дополнений в Регламенты представительных органов муниципального образования и Регламенты исполнительно-распорядительных органов муниципального образования с целью расширения форм депутатского контроля, включая возможность участия в приеме граждан, осуществляемом должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления, как самих депутатов, так и их помощников.

В данной статье рассмотрена лишь небольшая часть возможностей участия общественности в антикоррупционном обеспечении деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Представляется, что таких возможностей гораздо больше. Предлагаемый механизм общественного контроля (или контроля ответственности) и депутатского контроля непосредственно при ведении личного приема граждан позволит:

– повысить оперативность и качество рассмотрения обращений граждан, поданных в ходе личного приема;

– сформировать у лиц, осуществляющих личный прием граждан, отношение к соблюдению прав и свобод граждан как к норме осуществления этой части их деятельности (так как в любой момент времени она может быть проверена с участием общественности);

– снизить у граждан уровень недоверия к власти за счет про-

значности данной процедуры;

– повысить эффективность разрешения проблем граждан, поскольку рассмотрение его вопроса, по сути, будет осуществляться перекрестно несколькими органами или организациями.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с поправками)// «Российская газета» от 25 декабря 1993 г. № 237.

2. Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // «Российская газета» от 12 мая 1994 г. № 88.

3. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (с изменениями и дополнениями) // «Российская газета» от 25 мая 1995 г. № 100.

4. Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (с изменениями и дополнениями) // «Российская газета» от 23 апреля 1998 г. № 79.

5. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями)// «Российская газета» от 8 октября 2003 г. № 202.

6. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // «Парламентская газета» от 11 мая 2006 г. № 70-71, «Российская газета» от 5 мая 2006 г. № 95.

7. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (с изменениями и дополнениями)// «Российская газета» от 30 декабря 2008 г. № 266.

8. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг"// «Российская газета» от 30 июля 2010 г. № 168.

9. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (с изменениями и дополнениями) // «Российская газета» от 14 мая 2013 г. № 100.

10. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Официальный интернет-портал правовой информации" (www.pravo.gov.ru) 22 июля 2014 г., «Российская газета» от 23 июля 2014 г. № 163.

11. Закон ХМАО – Югры от 20.07.2007 № 113-оз «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре»// «Новости Югры», № 118, 10.08.2007.

12. Закон ХМАО – Югры от 25.09.2008 № 86-оз «О мерах по противодействию коррупции в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре»// «Новости Югры», № 160, 24.10.2008.

13. Постановление Думы ХМАО – Югры от 16.06.2016 № 2171 (ред. от 03.11.2017) «О Регламенте Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» // «Новости Югры», № 77, 19.07.2016.

14. Решение Думы города Сургута от 27.04.2006 № 10-IV ДГ (ред. от 29.05.2018) «О Регламенте Думы города Сургута»// «Сургутские ведомости», № 18, 13.05.2006.

*Андриенко А.С.
Andrienko A.S.*

МЕРЫ ПОДДЕРЖКИ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫЕ В ГОРОДЕ СУРГУТЕ SUPPORT MEASURES OF SOCIALLY ORIENTED NON-PROFIT ORGANIZATIONS IN THE CITY OF SURGUT

В статье рассматриваются вопросы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций на муниципальном уровне на примере города Сургута Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. Описываются и анализируются действующие меры поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

The article deals with the support of socially oriented non-profit organizations at the municipal level on the example of the city of Surgut of Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Ugra. The existing measures of support of socially oriented non-profit organizations are described and analyzed.

Ключевые слова: социально-ориентированная некоммерческая организация, Сургут, грант, ресурсный центр.

Keywords: socially oriented non-profit organization, Surgut, grant, resource center.

Некоммерческие организации (далее также – НКО) являются основными партнерами органов государственной власти и органов

местного самоуправления в решении социальных проблем. Социально ориентированные некоммерческие организации (далее также – СО НКО) являются основными участниками развития гражданского общества, вносят вклад в решение проблем сферы здорового образа жизни, защиты животных, образования, экологии, популяризации культуры, осуществляют поддержку людей в трудной жизненной ситуации.

Тема поддержки органами местного самоуправления социально ориентированных НКО сегодня актуальна. Анализ мер поддержки СО НКО на муниципальном уровне может быть полезен как некоммерческим организациям, так и представителям органов местного самоуправления в правоприменительной практике.

Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Федеральный закон «Об НКО») определяет основы поддержки органами местного самоуправления социально-ориентированных некоммерческих организаций [1].

Во-первых, определяются виды деятельности, по которым осуществляется поддержка. В городе Сургуте перечень видов деятельности остается неизменным по сравнению с федеральным законом.

Во-вторых, Федеральный закон «Об НКО» определяет перечень форм поддержки СО НКО. Рассмотрим по порядку, определенному в законе, данные формы на примере города Сургута.

1. Финансовая поддержка оказывается в виде предоставления субсидий и грантов в форме субсидий. Администрацией города Сургута ежегодно проводится два конкурса в целях поддержки общественно значимых инициатив СО НКО. Для участия в конкурсах СО НКО должна соответствовать требованиям, установленным Федеральным законом «Об НКО» и постановлениям администрации города Сургута [2, 3]. Кроме того, предоставляются субсидии социально ориентированным некоммерческим организациям, субсидии на финансовое обеспечение (возмещение) затрат по приобретению проездных билетов, утвержденные постановлением администрации города Сургута от 03.05.2017 № 3601 «Об утверждении порядка предоставления социально ориентированным некоммерческим организациям субсидии на финансовое обеспечение (возмещение) затрат по приобретению проездных билетов» [4], а также субсидии на финансовое обеспечение (возмещение) затрат по оплате жилищно-коммунальных услуг социально ориентированным некоммерческим организациям, объединяющим инвалидов и защищающим их права и интересы, утвержденные постановлением администрации города Сургута от 16.05.2013 № 3166 «Об утверждении порядка предоставления субсидий

на финансовое обеспечение (возмещение) затрат по оплате жилищно-коммунальных услуг социально ориентированным некоммерческим организациям, объединяющим инвалидов и защищающим их права и интересы, предоставляющим услуги для инвалидов по проведению культурно-досуговых мероприятий и спортивной реабилитации» [5].

2. Имущественная поддержка осуществляется в виде передачи муниципального имущества в безвозмездное пользование СО НКО при условии оплаты коммунальных платежей. Передача муниципального имущества СО НКО в городе Сургуте осуществляется на основании письменного заявления организации. Вопрос о предоставлении имущества рассматривается Экспертным советом по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций при Главе города [6].

3. Информационная поддержка осуществляется путем создания муниципальных информационных систем и информационно-телекоммуникационных сетей и обеспечения их функционирования в целях реализации государственной политики в области поддержки СО НКО.

В администрации города Сургута ежегодно утверждается план информационного сопровождения деятельности некоммерческих организаций Сургута. В рамках реализации плана администрация привлекает к освещению мероприятий НКО городские средства массовой информации. Поддержка осуществляется в заявительном порядке.

Также в Сургуте некоммерческим организациям предоставлена возможность размещать на официальном портале администрации города (адрес: www.admsurgut.ru) информацию о деятельности организации. Кроме того, на указанном портале в рубрике «Общественные связи» регулярно размещается информация о проведении конкурсов по предоставлению субсидий некоммерческим организациям, практических семинаров, тренингов, конференций, пресс-релизы о мероприятиях НКО. Также управлением внешних и общественных связей осуществляется рассылка значимой информации на электронную почту руководителей некоммерческих организаций.

4. Консультационная поддержка осуществляется в формате консультаций по вопросам деятельности некоммерческих организаций. Структурные подразделения администрации Сургута осуществляют взаимодействие с некоммерческими организациями по направлениям их деятельности и оказывают консультационную помощь.

С 2012 года администрацией города Сургута проводится в рам-

ках муниципальной программы «Развитие гражданского общества в городе Сургуте на период до 2030 года» городскую выставку социальных проектов некоммерческих организаций [7]. Данная площадка позволяет СО НКО презентовать свою деятельность, перенять опыт коллег.

Необходимо отметить, что партнером проведения городской выставки социальных проектов неоднократно становился Сургутский государственный университет.

5. Поддержка в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников и добровольцев социально ориентированных некоммерческих организаций заключается в проведении различных семинаров, курсов повышения квалификации и иных подобных мероприятий. Администрация Сургута ежегодно проводит семинары, которые помогают представителям социально ориентированных НКО грамотно составлять заявки на гранты, отчитываться в государственные органы, привлекать добровольцев и по иным вопросам. Например, в 2018 году были проведены семинары на темы:

- «Некоммерческий сектор: оказание услуг населению»;
- «Продвижение деятельности некоммерческой организации в Интернете».

Тематика семинаров определяется по запросу некоммерческих организаций.

Информация о получателях финансовой и имущественной поддержки из бюджета города размещается в реестре СО НКО – получателей поддержки. Реестр доступен на официальном портале администрации города [8].

В 2019 году в рамках конкурса городского конкурса грантов в форме субсидий некоммерческим организациям в целях реализации общественно значимых инициатив был поддержан проект «Ресурсный центр НКО и поддержки общественных инициатив» Фонда инноваторов в управлении «Центр социально-экономического развития» [9]. Кроме того, на базе МБУ «Вариант» в 2019 году открыт Молодежный ресурсный центр по поддержке молодежных некоммерческих организаций [10]. В ходе проведения первого конкурса президентских грантов 2019 года администрацией города Сургута было подготовлено 18 рекомендательных писем на проекты некоммерческих организаций. По данным официального сайта Фонда Президентских грантов на первый конкурс 2019 года был заявлен 31 проект от некоммерческих организаций, действующих на территории города Сургута на общую сумму 74 786 254,23 рубля.

Администрация города также оказывает поддержку в виде

предоставления помещений для проведения консультаций НКО экспертами фонда «Центр гражданских и социальных инициатив Югры» во время установочных сессий.

6. Предоставление социально ориентированным некоммерческим организациям льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах. Социально ориентированные некоммерческие организации не освобождаются от сдачи отчетности и уплаты налогов и сборов. При этом закон предоставляет льготы по уплате налогов и сборов. Условия предоставления льгот установлены Налоговым кодексом Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними нормативно-правовыми актами.

7. Осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у СО НКО регулируется Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Органы местного самоуправления обязаны осуществлять закупки у социально ориентированных некоммерческих организаций в объеме не менее чем пятнадцать процентов совокупного годового объема закупок у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций [11].

В 2018 году заказчиками размещено закупок у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций на сумму 1 280,3 млн руб. или 48,7% от совокупного годового объема закупок, рассчитанного с учётом части 1.1 статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ [12].

В целом, эффективность деятельности НКО Сургута можно оценить по активности в конкурсах на предоставление грантов муниципального, регионального и федерального уровней. В 2018 году СО НКО на реализацию социально значимых проектов получили поддержку бюджетов муниципального, регионального и федерального уровней в сумме 197 449 631, 31 рубль.

Данные показатели свидетельствует о том, что существующая система поддержки НКО в городе Сургуте эффективна. Город Сургут в рейтинге муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры по реализации в 2017 году механизмов поддержки негосударственных организаций, в том числе СО НКО, занял второе место.

Таким образом, можно сказать о довольно широком круге возможностей социально ориентированных НКО в части получения поддержки от органов местного самоуправления. Это видно на примере города Сургута, где администрация города обеспечи-

вает полную открытость информации о возможных формах поддержки социально ориентированных НКО, предоставляет консультационную помощь, проводит регулярные мероприятия, направленные на повышение уровня правовой грамотности представителей НКО, ежегодно выделяет субсидии на проекты, признанные экспертным советом лучшими.

Литература

1. О некоммерческих организациях: Федеральный Закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996 г. – № 3. URL: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1001996003000&docid=2772> (дата обращения 01.03.2019).

2. О порядке предоставления грантов в форме субсидий некоммерческим организациям в целях поддержки общественно значимых инициатив: постановление администрации города Сургута от 23.05.2018 № 3755 // Сургутские ведомости. – 2 июня 2018. – № 21 (854). – с. 8-10.

3. О порядке предоставления грантов в форме субсидий некоммерческим организациям в целях поддержки общественно значимых инициатив в сфере профилактики правонарушений и экстремизма: постановление администрации города Сургута от 01.10.2018 № 7465 // Сургутские ведомости. – 6 октября 2018. – № 39 (872). – с. 28–30.

4. Об утверждении порядка предоставления социально ориентированным некоммерческим организациям субсидии на финансовое обеспечение (возмещение) затрат по приобретению проездных билетов: постановление администрации города Сургута от 03.05.2017 № 3601 // Сургутские ведомости. – 13 мая 2017. – № 18 (800). – с. 14-15.

5. Об утверждении порядка предоставления субсидий на финансовое обеспечение (возмещение) затрат по оплате жилищно-коммунальных услуг социально ориентированным некоммерческим организациям, объединяющим инвалидов и защищающим их права и интересы, предоставляющим услуги для инвалидов по проведению культурно-досуговых мероприятий и спортивной реабилитации: постановление администрации города Сургута от 16.05.2013 № 3166 // Сургутские ведомости. – 25 мая 2013. – № 20 (598). – с. 23-24.

6. Об утверждении положения об экспертном совете по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций при Главе города: распоряжение Главы города от 26.12.2011 № 56 // Официальный портал муниципального образования город Сур-

гут. URL: <http://admsurgut.ru/article/1007/36797/-56-ot-26122011-Ob-utverzhdanii-polozheniya-ob-ekspertnom-sovete-po-podderzhke-socialno-orientirovannyh-nekommercheskih-organizaciy-pri-Glave-goroda> (дата обращения: 01.03.2019).

7. Об утверждении муниципальной программы «Развитие гражданского общества в городе Сургуте на период до 2030 года»: постановление администрации города Сургута от 12.12.2013 № 8954. URL: <http://admsurgut.ru/rubric/22561/Postanovleniya-Administracii-goroda> (дата обращения: 01.03.2019).

8. О порядке ведения муниципального реестра социально ориентированных некоммерческих организаций – получателей поддержки: постановление администрации города от 16.01.2012 № 81 // Сургутские ведомости. – 21 января 2012. – № 2 (529). – с. 23.

9. Подведены итоги конкурса грантов в форме субсидий некоммерческим организациям в целях поддержки общественно значимых инициатив // Официальный портал муниципального образования город Сургут. URL: <http://admsurgut.ru/article/902/120793/Podvedeny-itogi-konkursa-grantov-v-forme-subsidiy-nekommercheskim-organizaciyam-v-celyah-podderzhki-obschestvenno-znachimyh-iniciativ> (дата обращения: 01.03.2019).

10. Хафизова И. В Сургуте открылся первый ресурсный центр для волонтеров и НКО // Информационно-аналитический интернет портал «ugra-news.ru». URL: https://ugra-news.ru/article/v_surgute_otkrylsya_pervyy_esursnyy_tsentr_dlya_volonterov_i_nko/ (дата обращения: 01.03.2019).

11. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный Закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ: в ред. Федерального Закона от 03.07.2016 № 365-ФЗ // Российская газета – 12 апреля 2013. – № 80.

12. Отчёт о результатах мониторинга осуществления закупок для муниципальных нужд города Сургута за 2018 год // Официальный портал муниципального образования город Сургут. URL: http://admsurgut.ru/files/materials/files/files3/Мониторинг_за_2018_год_для_размещения.doc (дата обращения: 01.03.2019).

**Бурханов Р.А.
Burkhanov R.A.**

**МОЛОДЕЖНЫЕ ДИСКУССИОННЫЕ КЛУБЫ В СИСТЕМЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ
СТУДЕНЧЕСКОГО МОЛОДЕЖНОГО КЛУБА «ПУТЬ»
СУРГУТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА)
YOUTH DISCUSSION CLUBS IN THE SYSTEM
OF HIGHER EDUCATION (ON THE EXAMPLE
OF STUDENT YOUTH CLUB «PATH» OF SURGUT
STATE UNIVERSITY)**

В статье анализируется феномен молодежных дискуссионных клубов в системе высшего образования Российской Федерации на примере Студенческого молодежного клуба «Путь» Сургутского государственного университета. Рассматриваются цели и задачи клуба, структура его деятельности, тематика первых заседаний. Особое внимание уделяется концепции добровольного творческого объединения молодежи СурГУ.

The article analyzes the phenomenon of youth discussion clubs in the system of higher education of the Russian Federation on the example of the Student Youth Club «Path» of Surgut State University. We consider the goals and objectives of the club, the structure of its activities, the subject of the first meetings. Particular attention is paid to the concept of voluntary creative association of youth SurgSU.

Ключевые слова: студенческий молодежный клуб, добровольное творческое объединение молодежи, открытая дискуссионная площадка, система высшего образования РФ, Сургутский государственный университет.

Keywords: student youth club, voluntary creative association of youth, open discussion platform, higher education system, Surgut State University.

Студенческий молодежный клуб «Путь» Сургутского государственного университета был создан в марте 2017 г. по инициативе ректора С.М. Косенка. 1 марта 2017 г. был учрежден Совет клуба, в состав которого вошли: председатель Совета клуба – Бурханов Р.А., доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой философии и права и члены Совета клуба – Болотов С.В., проректор по социальной и внеучебной работе со студентами, Мартынов М.Ю., доктор политических наук, доцент, заведующий научно-образовательным центром СурГУ. В дальнейшем в Совет

клуба также вошел Кирилюк Д.В., кандидат исторических наук, доцент, заведующий кафедрой истории России.

12 апреля 2019 г. состоялось Учредительное заседание СМК «Путь», на котором были приняты его программные документы и избран Президиум от всех структурных подразделений университета. В его состав вошли: Яворская К.И. – Президент клуба, Сидорова О.В. – Вице-президент клуба, Култаева Д.М. – секретарь Президиума, а также члены Президиума: Бережков К.О. – представитель Политехнического института, Алиев А.А. – представитель Медицинского института, Хачуков А.М. – представитель Института государства и права, Нургишиева А.З. – представитель Института гуманитарного образования и спорта, Дербишев М.Д. – представитель Института естественных и технических наук, Кашапов Д.Р. – представитель Института экономики и управления.

Название клуба «Путь» расшифровывается как «Подготовка успешных тьюторов». Это сообщество здравомыслящих молодых людей, желающих расширить свой кругозор, способных поделиться своим мнением по поводу происходящих политических событий. Будучи добровольным творческим объединением молодежи университета, обучающейся по программам бакалавриата, специалитета, магистратуры и аспирантуры, клуб является открытой площадкой для всестороннего обсуждения актуальных научных и прикладных проблем политики и права. Он осуществляет свою деятельность на общественных началах, руководствуясь принципами самоуправления, коллегиальности принятия решений, добровольного вхождения и равноправия его членов.

Целями деятельности клуба являются: обсуждение актуальных вопросов политической жизни, имеющих важное значение для Российской Федерации и Ханты-Мансийского автономного округа – Югры; формирование среды культурного общения, интеллектуальной находчивости, умения слышать собеседника, способности критически подходить к своему и чужому мнению, умения правильно выражать свои мысли, презентовать себя и свои проекты; отбор талантливых студентов для подготовки их участия на конференциях, форумах, олимпиадах различного уровня.

Задачи деятельности клуба определяются ее целями: создание условий для раскрытия и реализации личностных творческих способностей учащихся; активизация научной деятельности студентов; обучение навыкам самостоятельной научной работы, овладение современной техникой, методикой научных исследований; подготовка из числа наиболее одаренных и успевающих студентов резерва ученых, исследователей и преподавателей; популяризация научных знаний среди студентов; обеспечение условий для само-

образования студентов и обмена опытом научной деятельности, помощь в приобретении умений; формирование и развитие у обучающихся способности быстрой адаптации к меняющимся условиям приложения своих знаний и умений; создание предпосылок для здоровой конкуренции студентов в научной деятельности; применение в студенческих научных исследованиях новейших информационных технологий [1, с. 5–16].

Членом клуба может быть любой учащийся университета, подавший заявление на вступление в клуб и получивший его одобрение Президиумом клуба. Члены СМК «Путь» имеют право свободно участвовать в его деятельности, обсуждать интересующие их темы, вносить предложения, замечания по обсуждаемым вопросам, предлагать кандидатуры гостей и экспертов, приглашенных на общие собрания, получать информацию о работе и знакомиться с документами клуба. Они обязаны соблюдать правила, закрепленные в Положении о клубе, решения Совета клуба, Президиума клуба и общих собраний (заседаний) клуба, содействовать укреплению его отношений со всеми заинтересованными сторонами, поддерживать престиж клуба и университета среди общественности.

Руководящими органами СМК «Путь» являются Совет клуба и Президиум клуба. В Совет клуба, состоящий из Председателя и членов Совета, входят 3–5 человек из числа штатных преподавателей Университета, имеющих ученую степень или ученое звание, или представителей ректората университета. Кандидатуры Председателя и членов совета клуба утверждаются ректором СурГУ сроком на 1-2 календарных года.

Совет клуба в течение календарного года проводит 4–6 заседаний, на которых рассматривает и утверждает общее направление деятельности клуба, ежегодный план его работы и тематику конкретных заседаний; подбирает и утверждает кандидатуры докладчиков по актуальным вопросам политической жизни Российской Федерации и Ханты-Мансийского автономного округа – Югры из числа преподавателей университета, имеющих ученую степень или ученое звание, или выдающихся деятелей политической и государственной жизни России и ХМАО – Югры; принимает активное участие в проведении заседаний клуба; совместно с Президиумом клуба осуществляет контакты с представителями политических партий, общественно-политических организаций и средств массовой информации; оформляет протоколы заседаний Совета клуба; по итогам работы клуба предоставляет отчеты о его деятельности ректорату университета; готовит тезисы докладов и сообщений для публикации материалов работы клуба в печатных изданиях СурГУ.

В Президиум клуба, состоящий из Президента, Вице-президента, секретаря и представителей структурных подразделений университета, входят 9 человек из числа обучающихся по программам бакалавриата, специалитета, магистратуры и аспирантуры. Их кандидатуры обсуждаются и избираются на Общем собрании членов клуба сроком на 1-2 календарных года.

Президиум клуба в течение календарного года проводит 4–6 заседаний, на которых: определяет численный состав членов клуба и порядок выборов Президиума; рассматривает и утверждает ежегодный план работы Президиума; вносит предложения Совету клуба при формировании плана и тематики его работы; обсуждает вопросы проведения конкретных заседаний согласно утвержденному Советом клуба плану работы; рассматривает тематику содокладов и утверждает кандидатуры содокладчиков к основным докладам из числа членов клуба; принимает активное участие в обсуждении тематики и проведении заседаний клуба; ведет протоколы заседаний Президиума; по итогам работы предоставляет отчеты о его деятельности Совету клуба и Студенческому совету СурГУ.

В течение календарного года в университете проводятся 4–6 заседаний клуба, на которых, согласно Плану его работы, обсуждаются представленные Советом клуба доклады и представленные Президиумом содоклады. Ведет заседания Председатель или член Совета клуба.

Общее собрание (заседание) клуба проводится не реже одного раза в 3 месяца (в этот период не включаются праздничные дни и студенческие каникулы). Оно проводится с целью регулярного общения членов клуба, взаимодействия между Советом, Президиумом и членами клуба; формирования и сплочения коллектива единомышленников, укрепления единого понимания его целей и задач; обеспечения постоянной вовлеченности учащейся молодежи СурГУ в политическую жизнь страны и округа; проведения образовательной и просветительской работы среди членов клуба. На заседаниях заслушиваются представленные Советом клуба доклады и представленные Президиумом содоклады.

Ведущим и модератором Общего собрания является Председатель Совета клуба или Президент (Вице-президент). Ведущим и модератором заседаний является Председатель Совета клуба либо иное лицо, установленным образом уполномоченное Советом клуба. Член клуба может предложить комментарии, изменения или дополнения по любому из обсуждаемых вопросов, которые могут быть поддержаны или отклонены Общим собранием.

Перед началом заседания Совет клуба составляет проект Резолюции заседания, затем Президиум рассматривает его и предлага-

ет коррективы, изменения и дополнения. Окончательная редакция Резолюции заседания клуба принимается в ходе голосования всех членов клуба, участвующих в этом мероприятии. В случае, если участвующие в заседании члены клуба не согласны с предложенной Советом резолюцией, создается Инициативная группа, которая вносит изменения и дополнения в ее текст, после чего Резолюция вновь выносится на обсуждение и утверждение заседания клуба или Президиума.

В 2017-2018 гг. в Сургутском государственном университете было проведено пять заседаний СМК «Путь», на которых обсуждались доклады и содоклады [1, с. 137–139].

Первое заседание клуба 27 апреля 2017 г. было посвящено анализу «Мюнхенской речи» Президента РФ В.В. Путина (2007 г.), тематика которой продолжилась в выступлениях главы государства перед Федеральным собранием 18 марта 2014 г. в связи с добровольным вхождением Крыма в состав России и перед участниками дискуссионного клуба «Валдай» в 2014 г., а также в докладе на 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 2015 г.

«Мюнхенская речь» показала всему миру, что в отношениях демократической России с Западом начинается новый этап строительства многополярного мира. Участники заседания отметили, что реализация сформулированных в ней принципов, подтвержденных теорией и практикой международного права, может служить основой справедливого, легитимного и стабильного мироустройства, отвечающего коренным и долговременным интересам государств и народов планеты.

На втором заседании клуба 31 мая 2017 г. обсуждалась деятельность политических партий в России. Особое внимание уделялось анализу процесса формирования политических партий Российской империи и процесса становления партийной системы Российской Федерации. Подчеркивалось, что успешное развитие многопартийной системы в современной России может реализоваться в условиях повышения эффективности экономики, укрепления институтов гражданского общества, стабильности политической обстановки, соблюдения законности и порядка, «прозрачности» процедуры выборов, обеспечивающих волеизъявление народа при формировании органов власти различных уровней.

Третье и четвертое заседания клуба (7 и 12 декабря 2017 г.) были посвящены сравнительному анализу системы парламентаризма в России и некоторых странах Европы. В докладах и содокладах говорилось о том, что парламентаризм представляет собой систему организации государственной власти, основанную на принципах разделения властей, верховенства закона при ведущей роли

парламента, которая успешно функционирует в условиях многопартийности.

Новое время стало важнейшим этапом формирования и утверждения парламентаризма в Европе. Примером эволюционного развития этого процесса служит Англия, в то время как во Франции парламентаризм утверждался более трудно, с откатами назад. Германская модель была запоздалой и умеренной, а процесс законотворчества в немецком государстве так и не перерос в целостную и законченную систему парламентаризма. В Российской империи роль Государственной Думы была двойственной. С одной стороны, она стала неотъемлемой частью модернизации системы власти. С другой стороны, деятельность Думы зачастую дестабилизировала политическую ситуацию в стране.

В настоящее время в Российской Федерации сформировался эффективный и профессиональный двухпалатный парламент, уровень развития которого соответствует уровню развития парламентов европейских стран. Тем не менее, становление системы парламентаризма в нашей стране еще не завершено. Ее актуальными проблемами являются: поиск приемлемых способов формирования обеих палат Парламента (выборы, назначение), повышение его роли в формировании Правительства РФ, модернизация деятельности представительных органов, усиление результативности законов, усиление парламентского контроля, повышение уровня профессиональной подготовки депутатского корпуса и в целом авторитета Парламента.

На Пятом заседании клуба 1 марта 2018 г. анализировались системы президенциализма Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. Участники заседания констатировали, что президенциализм является разновидностью республиканской формы правления с президентской властью, которая предполагает избрание главы государства (всенародное или посредством представительного коллегиального органа) и сосредоточение в его руках значительных административных и нормотворческих полномочий. Президент фактически или юридически возглавляет исполнительную власть, а его административные распоряжения (указы, постановления, поручения) имеют силу закона. В демократическом государстве эти идеи воплощены в президентской республике, где осуществляется сбалансированное взаимодействие различных ветвей власти при наличии сильного президента и сильного парламента, а также независимой судебной системы.

Президент и Верховный суд США действуют на основе законов, принимаемых Конгрессом. В то же время глава американского государства имеет право отлагательного вето на такие законы, а

Верховный суд может признать акты Конгресса и Президента противоречащими Конституции. Президент назначает членов Верховного суда, которые утверждаются Сенатом. Однако эта система не свободна от недостатков. Для нее характерен непрямой способ избрания Президента коллегией выборщиков от штатов, что не гарантирует адекватного волеизъявления народа. Реально в США президентское правление утвердилось только в XX в., в более ранний период американской истории решающая роль принадлежала парламентской, а не президентской власти.

В докладах и содокладах подчеркивалось, что президентство в России – новый в исторической ретроспективе политический институт. Для поддержания «оптимального баланса» общегосударственных и региональных интересов в нашей стране должна функционировать сильная президентская власть. В настоящее время в Российской Федерации сформировался эффективный институт президентства, способный решать сложные задачи. Тем не менее, при определенных условиях российская форма президентализма способна эволюционировать в сторону неформально-консервативной модели, где многое зависит от личностных качеств главы государства.

В этих условиях большое значение имеет процедура избрания Президента РФ. Для эффективного руководства страной глава государства должен обладать необходимыми морально-нравственными качествами. Лозунг: «Сильный Президент – сильная Россия» может реализоваться только в условиях высокой политической активности граждан. Справедливая власть, дееспособная политика, эффективная демократия не создаются указами «сверху», их не обеспечит ни «хорошее» правительство, ни «либеральная» конституция. Необходимы коренные изменения в сознании самих российских граждан, повышение уровня их общей и политической культуры, реальные действия людей по совершенствованию политической системы собственной страны.

По итогам работы Студенческого молодежного клуба «Путь» в 2017-2018 гг. был опубликован сборник докладов. Он посвящен актуальным проблемам теории и истории российской и международной политики. Наряду с информацией о деятельности клуба и его программными документами в этот сборник мы включили статьи преподавателей на основе их докладов и тезисы студентов и аспирантов на основе их содокладов, прозвучавших на пяти заседаниях клуба. В ходе обсуждения принимались, уточнялись и дополнялись резолюции, в текстах которых содержатся выводы по обсуждаемым вопросам.

Литература

1. Студенческий молодежный клуб «ПУТЬ» Сургутского государственного университета: сб. докл. / Отв. ред. С.М. Косенок; Сургут. гос. ун-т. Вып. 1. Сургут: ИЦ СурГУ, 2018. 140 с.

Бутенко Н.А.
Butenko N.A.

НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ЭТНИЧЕСКИХ МЕНЬШИНСТВ КАК УСЛОВИЕ АДАПТАЦИИ МЕНЬШИНСТВ К КУЛЬТУРЕ ИНДУСТРИАЛЬНОГО ГОРОДА NON-PROFIT ORGANIZATIONS OF ETHNIC MINORITIES AS CONDITION OF ADAPTATION OF MINORITIES TO THE CULTURE OF THE INDUSTRIAL CITY

В статье представлен анализ роли деятельности некоммерческих организаций этнических меньшинств в адаптации меньшинств к культуре индустриального города. Даны различные трактовки понятия «этническое меньшинство», их классификация. Рассмотрены такие формы некоммерческих организаций этнических меньшинств как «национально-культурные автономии» (НКА) и «общины коренных малочисленных народов». Отмечено, что данные организации выполняют важные функции в сохранении традиционной культуры меньшинств и адаптации их в условиях современного города.

In article the analysis of a role of activity of non-profit organizations of ethnic minorities is presented to adaptations of minorities to the culture of the industrial city. Various interpretations of the concept «ethnic minority», their classification are given. Such forms of non-profit organizations of ethnic minorities as «national and cultural autonomies» (NCA) and «communities of indigenous ethnic groups» are considered. It is noted that these organizations perform important functions in maintaining traditional culture of minorities and their adaptation in the conditions of the modern city.

Ключевые слова: этническое меньшинство, национально-культурные автономии, общины коренных малочисленных народов, адаптация.

Keywords: ethnic minority, national and cultural autonomies, com-

munities of indigenous ethnic groups, adaptation.

Современное общество находится в процессе постоянной трансформации, возрастает миграционная активность населения. Целые социальные группы или отдельные индивиды оказываются в иной социальной среде, с другой культурой, быстро изменяющимися экономическими и политическими условиями существования. Проблема адаптации человека в беспрерывно меняющемся современном мире сегодня особенно актуальна. Социальная адаптация является сложным явлением, в который входят комплекс различных действий, стратегий поведения с целью достижения состояния равновесия с социальной средой. Особый интерес приобретает проблема адаптации этнических меньшинств в современной урбанизированной культуре индустриального города, так как традиционная этническая (национальная) культура находится в состоянии конфронтации с массовой культурой, которая является основной формой взаимодействия в современном городе.

Изучение проблемы адаптации этнических меньшинств в современной городской культуре требует анализа смысла понятия «этническое меньшинство». Общепринятыми определениями понятия «этническое меньшинство» являются следующие:

– группа людей той или иной этнической принадлежности, существенно уступающая по своей численности окружающему ее иноэтническому населению [5, с. 157];

– в широком смысле численно, культурно и политически не доминирующая этническая группа в государстве, при этом члены группы демонстрируют солидарное желание сохранить своеобразие и групповую целостность, либо же, напротив стремятся к интеграции в доминирующую культуру [3, с. 889-890].

Оба определения акцентируют внимание на том, что по своей численности данная группа значительно меньше доминирующей этнической группы. Этнические меньшинства не однородны, поэтому выделяют основные типы: во-первых, этническая диаспора – часть титульного этноса, который проживает на территории другого государства; во-вторых, этнические группы, сохраняющие свою этническую идентичность, но разбросанные по разным странам (цыгане). В-третьих, коренные народы, которые оказались численно меньше приезжего населения в результате внутренней колонизации (якуты).

Следует отметить, что бесспорной, общепринятой дефиниции этнического меньшинства не существует. Это связано, по крайней мере, с двумя обстоятельствами: во-первых, вовлеченностью этого понятия в политические коллизии, во-вторых, понятие «меньшин-

ство» явно перегружено смыслами. Имеется в виду, что в одной формуле пытаются совместить три разных вида общественных отношений: отношения по поводу статистического учета населения, отношения доминирования и власти, отношения внутригрупповой коммуникации и лояльности [1, с. 67-91]. Малахов В.С., Осипов А.Г. считают, что принадлежность к этническому меньшинству как юридическому состоянию на основании общепринятых определений и подходов определить достаточно трудно в связи с тем, что возникает масса вопросов: как определить критерии принадлежности лица к меньшинству, как определить какие группы могут претендовать на звание меньшинства, а какие нет, как реагировать на усложнение этнического состава населения и другие [1, с. 70]. В данной позиции есть рациональное зерно. Но, несмотря на то, что четкое определение понятия этнического меньшинства отсутствует, на наш взгляд, невозможно отрицать объективное существование этнического меньшинства как особой социальной группы в государстве, которая противоположна, по сути, доминирующему этносу.

При всем разнообразии характеристик понятия «этническое меньшинство» следует выделить две основных позиции. Первая позиция заключается в том, что этническому меньшинству приписывают негативные характеристики в связи с тем, что оно занимает более низкое положение в обществе по сравнению с доминирующей группой. Вторая позиция базируется на утверждении, что этническое меньшинство является результатом самоопределения, самоидентификации на основе общей культуры и истории.

Первыми документами, которые косвенно затрагивают вопросы защиты прав национальных меньшинств, являются Всеобщая декларация прав человека (1948) и ее естественного продолжения Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод (1950). Современные правовые документы по защите прав национальных меньшинств опираются именно на эти основные документы.

В конце XX века усилились процессы глобализации в мире, что вызвало рост этнического самосознания у малых групп как противодействие этому процессу. Во всех странах наблюдается рост миграции населения и расширение процесса демократизации обществ, что способствовало принятию в 1992 году «Декларации о правах личности, принадлежащей к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам». С целью предотвращения конфликтов, связанных с положением этнических меньшинств в этом же году при Организации по Безопасности и Сотрудничеству в Европе был учреждён институт Верховного

комиссара по делам национальных меньшинств. С распадом СССР на территории его бывших республик также активизировались движения этнических меньшинств. Россия приняла международные обязательства по соблюдению прав этнических меньшинств, что отразилось в положениях Конституции Российской Федерации. Этнический фактор обуславливает многие положения Основного закона. Уже в преамбуле содержится исходная формулировка о многонациональном народе Российской Федерации.

Важную роль в адаптации этнических (национальных) меньшинств в инокультурной среде города играют некоммерческие организации. В связи с усилением миграции населения в местах проживания складываются этнические (национальные) диаспоры, отличающиеся от доминирующего населения, которые стремятся сохранить свои этнокультурные характеристики и идентичность. С этой целью создаются различные институты – школы, церковь, органы самоуправления и автономии. Эти институты становятся важным элементом адаптации и интеграции мигрантов в общество [2, с. 35].

Одной из форм некоммерческих организаций, занимающихся обеспечением прав национальных меньшинств, являются национально-культурные автономии (НКА). Именно этот институт является важным элементом адаптации диаспоры в новом обществе. Понятие НКА впервые было юридически обосновано в «Основах законодательства о культуре» от 9 октября 1992 г. Этот документ гарантировал всем этническим общностям, проживающих вне своих национальных образований, право на культурно-национальную автономию. Данные этнические общности имели право «на реализацию своей культурной самобытности посредством создания на основании волеизъявления населения или по инициативе отдельных граждан национальных культурных центров, национальных обществ и землячеств» [6, с. 188].

Правовые основы национально-культурной автономии определены в Федеральном законе от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии», принятие которого было обусловлено многонациональным составом населения нашей страны. Национально-культурная автономия является общественной организацией, которую могут создавать не только малочисленные народности, но и народы, имеющие свои административные и государственные образования. В этом качестве НКА подпадает под Закон «О некоммерческих организациях».

В ФЗ «О национально-культурной автономии» дается определение данной организации, смысл которого заключается в том, что НКА является формой национально-культурного определения, ко-

торая представляет собой объединение граждан на основе этнического меньшинства на определенной территории на основе добровольной их самоорганизации [7]. Из данного определения ясно, что НКА свою деятельность сосредоточивает на вопросах национальной культуры, языка, религии, тем самым обеспечивает их сохранность и передачу последующим поколениям.

Национально-культурная автономия может быть местной, региональной, федеральной. НКА имеют право участвовать в разработке федеральных и региональных программ в области сохранения и развития национальных языков и национальной культуры на основе договоров с субъектами Российской Федерации на всех трех уровнях. В то же время этот закон не дает права НКА на национально-территориальное самоопределение.

Это означает, что НКА не наделены законодательной инициативой, то есть выступают не как субъект РФ, а выступают в качестве некоммерческого юридического лица. Цель создания таких организаций состоит в сохранении самобытности определенных народов.

В Сургуте на местном уровне созданы национально-культурные автономии граждан Российской Федерации, которые относят себя к определенной этнической общности: общественная организация «Национально-культурная автономия азербайджанцев «Бирлик», общественная организация «Национально-культурная автономия татар города Сургута», местная общественная организация «Таджикский национально-культурный центр «ВАХДАТ», общественная организация «Казахская национально-культурная автономия «Атамекен», общественная организация «Молдавское общество» и другие [4].

Также в Ханты-Мансийском автономном округе были образованы региональные национально-культурные автономии: «Общество русской культуры», «Дагестанский национально-культурный центр в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», «Национально-культурная автономия татар Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», региональная общественная организация коренных малочисленных народов Севера «Орт-Ики», украинская национально-культурная автономия «Украинцы Югры» и другие организации [4].

Все НКА проводят различные мероприятия, нацеленные на сохранение собственной национальной культуры и самобытности. К примеру, НКА «Общество русской культуры» проводит работу по разным направлениям: культурная и научная деятельность, межрегиональное и международное сотрудничество. Проводились научно-исследовательские экспедиции в Ямало-Ненецком авто-

номном округе, Тюменской и Томской областях, задачей которых являлось исследование механизмов межэтнического взаимодействия в регионе. Общество организует фестивали, выставки, концерты, благотворительные мероприятия.

Необходимо отметить, что к некоммерческим организациям этнических меньшинств относятся не только НКА, но и «общины коренных малочисленных народов», которые представляют интересы коренных народов, оказавшихся численно меньше приезжего населения в результате внутренней колонизации. Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 300-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» сделаны поправки, определяющие понятие «общины коренных малочисленных народов». В данном законе дается определение понятия «община коренных малочисленных народов», смысл которого заключается в том, что община – это форма самоорганизации лиц, относящихся к коренным малочисленным народам России и объединяемых по кровнородственному или территориально-соседскому принципам, в целях защиты их исконной среды обитания, сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры. Общины могут осуществлять предпринимательскую деятельность [8].

В ХМАО – Югре таких общин насчитывается 44. Например, национальная община коренных малочисленных народов Севера «Сосьва» в Березовском районе, пос. Игрим; община коренных малочисленных народов Севера «Турупья» в Березовском районе село Саранпауль и другие. К примеру, община «Яун-Ях» создана в 1996 году в селе Угут для того, чтобы сохранить народ юганские ханты и приспособиться к новым социально-экономическим условиям. Сегодня в общину входит 115 больших семей, что составляет 400 человек. Деятельность общины направлена на сохранение и развитие традиционного образа жизни и самобытной культуры. Общины занимаются предпринимательской деятельностью, разрешенной законом, а именно промыслами коренных малочисленных народов, такими как рыболовство, охота, собирательство [4].

Региональная специфика некоммерческих организаций этнических меньшинств зависит от ряда факторов. Влияет уровень развития социальной инфраструктуры региона, степень контроля региональных органов власти за организациями, присутствие гражданских ценностей в деятельности некоммерческих этнических (национальных) организаций.

Таким образом, роль некоммерческих организаций этнических меньшинств в сохранении собственной идентичности и культуры трудно переоценить. НКА своими силами пытаются решить про-

блему овладения русским языком как главным инструментом социокультурной адаптации мигрантов, которые входят в определенные этнические меньшинства. НКА, как институт диаспоры, по-видимому, становится реальным инструментом адаптации мигрантов в инокультурной городской среде. Государственные властные институты используют НКА с целью управления миграционными процессами и межэтническими отношениями. Основным видом деятельности НКА является культурно-адаптационный, так как она не имеет соответствующей правовой базы как субъект отношений, а находится в статусе общественных организаций. Общины коренных малочисленных народов как некоммерческая организация этнических меньшинств является инструментом сохранения традиционных видов деятельности и образа жизни, культуры коренных малочисленных народов. Рассмотренные нами некоммерческие организации этнических меньшинств выполняют важные функции адаптации представителей этнических общностей, более того, выживания в индустриальной культуре современного города.

Литература

1. Малахов В.С., Осипов А.Г. Категория «этническое меньшинство» в российском публичном и законодательном дискурсах. // Мир России. Социология. Этнология. – № 3, 2008. – с. 68-69;
2. Нам И.В. «Новые» этнические группы (диаспоры) в г. Томске // Вестник Томского государственного университета. История. 2015. № 5(37). – с. 33–42.
3. Народы и религии мира. / Гл. ред. В.А. Тишков. Редкол.: О.Ю. Артемова, С.А. Арутюнов, А.Н. Кожановский, В.М. Макаревич (зам. гл. ред.), В.А. Попов, П.И. Пучков (зам. гл. ред.), Г.Ю. Ситнянский. – М.: Большая Российская энциклопедия, 1998. 928 с.
4. Общественные этнические объединения (Общественные объединения) Официальный портал администрации г. Сургута <http://admsurgut.ru/article/17853/29363/> Obschestvennyye-etnicheskie-obedineniya.
5. Садохин А.П., Грушевицкая Т.Г. Этнология: учебник для студентов высшего учебного заведения / А.П. Садохин, Т.Г. Грушевицкая – М.: Издательский центр «Академия», «Высшая школа», 2000. – 160 с.
6. Статус малочисленных народов России: правовые акты и документы. / М.: Юрид. лит., 1994. – 488 с.
7. Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О нацио-

нально-культурной автономии». <http://docs.pravo.ru/>

8. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 300-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» <https://base.garant.ru/12157440/#friends>.

*Власюк Е.И.
Vlasyuk E.I.*

К ВОПРОСУ О ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ TO THE QUESTION OF THE DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF THE STATE CIVIL SERVANTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

В статье исследуются особенности дисциплинарной ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности, а также дисциплинарного проступка как основания привлечения к дисциплинарной ответственности. Освещаются недостатки действующего законодательства о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, предложены пути их решения.

The article examines the features of disciplinary responsibility as an independent type of legal liability, as well as disciplinary misconduct as a basis for bringing to disciplinary responsibility. The shortcomings of the current legislation on disciplinary responsibility of civil servants are highlighted, the ways of their solution are proposed.

Ключевые слова: государственные гражданские служащие, юридическая ответственность государственных гражданских служащих, дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих, дисциплинарный проступок, дисциплинарное взыскание.

Keywords: state civil servants, disciplinary responsibility of state civil servants, disciplinary offense, disciplinary punishment.

На протяжении последних лет вопросы юридической и, в частности, дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих занимают одну из лидирующих позиций среди наиболее актуальных и обсуждаемых. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации доминирует в системе видов ответственности, приме-

няемых на государственной гражданской службе, имеет крайне важное значение для общества и государства. М.Б. Добробаба отмечает: «Значение данного вида юридической ответственности для государства, общества и отдельных государственных служащих трудно переоценить, поскольку с помощью дисциплинарной ответственности могут быть решены некоторые проблемы обеспечения функционирования эффективной системы государственного управления, создания административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы, а также обеспечена защита прав и законных интересов государственных служащих» [1]. Преимуществами дисциплинарной ответственности выступают: простота и оперативность применения, гибкость используемых мер воздействия на нарушителя, наглядность для других служащих и т. д. [2, с. 60].

Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих реализуется в рамках охранительных правоотношений и наступает за неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным гражданским служащим своих должностных обязанностей, в том числе за нарушение служебной дисциплины.

Главной целью дисциплинарной ответственности является обеспечение дисциплины и законности на государственной гражданской службе. Данный вид ответственности характеризуется наличием специальных субъектов, которыми являются государственный служащий, исполняющий возложенные на него служебные обязанности, а также представитель нанимателя, выступающий от имени государства.

Обеспечение неотвратимости дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих невозможно без тщательной правовой регламентации процедуры привлечения к ней. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [3]. Указанный федеральный закон закрепил основание привлечения государственного гражданского служащего к дисциплинарной ответственности – совершение им дисциплинарного проступка, под которым законодатель понимает неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей.

Внешним проявлением дисциплинарной ответственности является дисциплинарное взыскание, выступающее ответной мерой на совершенный дисциплинарный проступок.

Трудовым кодексом Российской Федерации [4] установлена общая дисциплинарная ответственность, которая включает в себя три основных вида дисциплинарных взысканий:

- замечание;
- выговор;
- увольнение по соответствующим основаниям.

При этом для государственных гражданских служащих этот перечень не является исчерпывающим, для них ст. 57 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает специальную дисциплинарную ответственность, согласно которой представитель нанимателя вправе применить к государственному гражданскому служащему такие дисциплинарные взыскания как:

- замечание;
- выговор;
- предупреждение о неполном должностном соответствии;
- увольнение с гражданской службы по установленным законом основаниям.

Одним из основных недостатков дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих в Российской Федерации является несовершенство законодательства, регламентирующего отношения в данной сфере.

Так, например, это относится к не урегулированным правом обширным полномочиям руководителей. С одной стороны, представляется удобным, когда руководитель (представитель нанимателя) с учетом каждой конкретной ситуации может решать вопрос о наказании государственного гражданского служащего, а также о возможности выбора дисциплинарного взыскания. Как подчеркивается С.Е. Чанновым, «это и есть гибкость дисциплинарной ответственности, и при правильном применении она позволяет руководству органов власти эффективно воздействовать на окружающих» [2, с. 62-63].

Однако следует учесть, что предоставленная работодателю (представителю нанимателя) возможность действовать в каждом конкретном случае привлечения государственного гражданского служащего к дисциплинарной ответственности, руководствуясь собственным усмотрением, создает возможность более лояльного отношения к одним сотрудникам и чрезмерно строгого отношения к другим, по тем или иным причинам вызвавшим недовольство.

Указанная проблема достаточно давно обсуждается в специальной литературе, современными учеными предлагаются различные подходы к ее решению. Например, А.А. Гришковец видит выход «во введении элементов публичности и гласности в реализацию

субъектом дисциплинарной ответственности его дискреционных полномочий. Думается, что в этом случае немотивированных решений станет немного, да и приниматься они будут более ответственно и взвешенно» [5]. Справедливым представляется мнение С.Е. Чаннова, который уточняет, что «дискреционные полномочия представителя нанимателя (работодателя) должны быть существенно уменьшены лишь в отношении дисциплинарных проступков, имеющих публичный характер, непосредственно посягающих на надлежащее функционирование государственной и муниципальной службы. В отношении же дисциплинарных проступков, посягающих лишь на правила внутреннего служебного распорядка, дискреционные полномочия вполне могут быть сохранены, хотя и применительно к ним повышение публичности и гласности при реализации субъектом дисциплинарной власти своих полномочий, предлагаемое А.А. Гришковцом, заслуживает поддержки» [2, с. 64].

Говоря о проблемах в сфере применения дисциплинарной ответственности, следует отметить, что сегодня многими учеными подчеркивается необходимость разработки и принятия специального нормативно-правового акта о дисциплинарной ответственности, включающего в себя все материальные и процессуальные аспекты этого правового института – Дисциплинарного устава, который должен содержать: принципы дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, шкалу дисциплинарных взысканий, отвечающих критериям эффективности; виды, сроки, основания и порядок наложения дисциплинарных взысканий; составы наиболее часто встречаемых дисциплинарных проступков, а также стадии дисциплинарного производства. Положительный опыт такой систематизации имеется в некоторых видах государственной службы. Примером подобного нормативного акта является Дисциплинарный устав таможенной службы Российской Федерации [6], а также Дисциплинарный устав Вооруженных Сил РФ [7]. Принятие указанного нормативного акта в сфере государственной гражданской службы, как представляется, позволит обеспечить единообразный подход к регулированию однотипных отношений и установлению объективных критериев при применении дисциплинарной ответственности к государственным гражданским служащим.

Также немаловажным аспектом является вопрос эффективности мер дисциплинарного воздействия, применяемых к государственным гражданским служащим. Эффективность норм о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих зависит от своевременного и грамотного реформирования служеб-

ного законодательства, а также верных средств осуществления и соблюдения служебно-правовых норм.

Одним из факторов, снижающих эффективность норм о дисциплинарной ответственности, является коррупция, которая существенно уменьшает уважительное отношение к закону в обществе. В целях борьбы с указанным негативным явлением действует Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [8], а также предусмотрены статьями 59.1–59.3 в Федеральном законе «О государственной гражданской службе», регулирующие основания и порядок привлечения к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения. Посредством мер, установленных вышеуказанными нормативными актами, осуществляется противодействие коррупции. К ним, в частности, относятся: обязанность гражданских служащих предоставлять информацию о доходах и расходах (ст. 8, 8.1 Федерального закона «О противодействии коррупции»), уведомлять о склонении их к совершению коррупционного правонарушения (ст. 9), запрет на открытие счетов, хранение денежных средств в иностранных банках, расположенных вне территории Российской Федерации (ст. 7.1), обязанность гражданских служащих в случае, если они обладают акциями, ценными бумагами, передать их в доверительное управление (ст. 12.3), а также обязанность организации принимать меры по предупреждению коррупции (ст. 13.3). При реализации указанных мер необходимо помнить о том, что при возникновении фактов коррупционного поведения служащих, социальные цели служебной деятельности подменяются личными целями конкретных государственных гражданских служащих, так как коррупционные проступки на службе проявляются в использовании своего должностного статуса для получения разного рода благ. При этом эти коррупционные правонарушения сложно в полном объеме учитывать и систематизировать, поскольку законодательством о государственной службе не предусмотрен единый перечень дисциплинарных коррупционных правонарушений и мер ответственности за их совершение. Следует также учитывать, что не все нормы, установленные служебным законодательством, обладают потенциалом эффективно бороться с коррупцией вследствие недостаточной разработанности механизма их реализации.

Исходя из вышеизложенного, следует отметить, что институт дисциплинарной ответственности на государственной гражданской службе объективно требует развития. Необходимо своевременное совершенствование законодательства в сфере государственной гражданской службы, что положительно скажется на ее успешном функционировании.

Литература

1. Добробаба М.Б. Служебно-деликтные дисциплинарные правоотношения (административно-правовое исследование) / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 3-4.
2. Чаннов С.Е. Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 59–69.
3. О государственной гражданской службе: Федер. закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 11.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 02.08.2004. – № 31. С. 3215.
4. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 07.01.2002. – № 1 (ч.1). С. 3.
5. Гришковец А.А. Административная ответственность государственных гражданских служащих: состояние и перспективы развития // Вестник ВИПК МВД России. 2017. № 3. С. 51.
6. Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации: Указ Президента РФ от 16.11.1998 № 1396 (ред. от 30.09.2012) // Собрание законодательства РФ. – 23.11.1998. – № 47. С. 5742.
7. Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» (вместе с «Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации», «Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации», «Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации»): Указ Президента РФ от 10.11.2007 № 1495 (ред. от 21.02.2019) // Собрание законодательства РФ. – 19.11.2007. – № 47 (1ч.). С. 5749.
8. О противодействии коррупции: Федер. закон от 25.12.2008 № 273 (ред. от 30.10.2018) // Собрание законодательства РФ. – 29.12.2008. – № 52 (ч.1). С. 6228.

Гребнева Н.Н.
Grebneva N.N.

**ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ И ТЕЛЕСНОЙ
НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ В СВЕТЕ ИЗМЕНЕНИЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПОБОИ И ПОДСУДНОСТИ
УГОЛОВНЫХ ДЕЛ МИРОВОМУ СУДЬЕ
PROBLEMS OF HEALTH PROTECTION AND PHYSICAL
INTEGRITY IN VIEW OF CHANGES IN RESPONSIBILITY
FOR BEATING AND CRIMINALITY OF CRIMINAL CASES
TO THE JUSTICE OF THE PEACE**

В статье рассматриваются проблемы квалификации преступлений по статьям 116 и 116.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, излагается авторское мнение на решение данных проблемных вопросов. Проводится исследование изменений позиции законодателя на уголовную и административную ответственность за побои. Подвергается критике непродуманное законодательной властью изменение, внесенное в статью 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, касающееся подсудности дел частного обвинения мировому судье.

The article deals with the problems of qualifying crimes under articles 116 and 116.1 of the Criminal Code of the Russian Federation, sets out the author's opinion on solving these problematic issues. The author carried out a study about changes in the position of the legislator on criminal and administrative liability for beatings. Criticize lawmaker's ill-conceived change made to article 31 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation regarding the criminality of cases of private prosecution of Justice of the Peace.

Ключевые слова: уголовная и административная ответственность, побои, частное обвинение, административное наказание, мировой судья.

Keywords: criminal and administrative liability, beating, private prosecution, administrative penalty, Justice of the Peace.

Для каждого из нас здоровье является природным благом, данным от рождения, главной жизненной ценностью. Также здоровье служит важнейшим объектом охраны с позиции уголовно-правовых отношений. Если рассматривать здоровье не только в рамках уголовного права, а несколько шире, то право на охрану нашего здоровья, конечно же, является самым главным и основным правом человека, которое закреплено и гарантировано как

Конституцией Российской Федерации, так и многочисленными международными нормативно-правовыми актами.

Среди преступлений главы 16 Уголовного кодекса РФ (далее УК РФ), посягающих на жизнь и здоровье человека, хотелось бы особо выделить две статьи: ст. 116 – побои и ст. 116.1 – нанесение побоев лицом, подвергнутым административному наказанию. Именно эти статьи в последние годы пользуются большой популярностью у законодателя в плане постоянного внесения в них изменений и дополнений.

Непосредственным объектом побоев выступают общественные отношения, гарантирующие телесную неприкосновенность человека.

Легальное определение термина «побои» в российском законодательстве отсутствует. Толкование этому понятию дается неоднозначное как учеными, так и правоприменителями (дознавателями, прокурорами, судьями). Так, Труханов М.Е, Техов Д.Н., рассматривая данную проблему, устанавливают, что «по мнению А.В. Бриллиантова, Г.Д. Долженковой и Э.Н. Жевлакова, побои – это действия, характеризующиеся многократным нанесением ударов. Ю.И. Антонов, В.Б. Боровиков и А.В. Галахова под многократностью понимают нанесение ударов не менее трех раз» [1, с. 70]. Несколько ниже Труханов и Техов указывают, что «О.А. Калякин полагает, что для квалификации побоев количество ударов не имеет значения, т.к. у слова «побои» с точки зрения русского языка нет формы единственного числа. Соответственно, один удар также квалифицируется как побои» [1, с. 70]. А.С. Рубцова в своем исследовании приходит к следующему выводу: «Виновный должен быть привлечен к ответственности за совершение любого насильственного действия, в том числе и такого, которое выражается в нанесении одного удара, при условии, что потерпевшему причинена физическая боль без наступления указанных в ст. 115 УК РФ последствий» [2]. Лекомцев А.В., Зайцев И.А. считают, что следует учитывать «специфику совершаемых действий (объективная сторона), выражающихся, например, в нанесении ударов по различным частям тела (в т. ч. однократном). При этом обязательным признаком объективной стороны является наступление последствий в виде физической боли» [3, с. 42].

Исследуя судебную практику, мы также можем говорить о разных позициях судей по данному вопросу. Считаем, что следует исходить из позиции последних указанных нами авторов и квалифицировать (а также определять) побои как нанесение даже одного умышленного удара, если он повлек за собой физическую боль потерпевшего.

Далее попытаемся хронологически показать «мучения» законодателя по вопросу криминализации и декриминализации побоев.

В УК РСФСР, который действовал до 01.01.1997, побои существовали в рамках умышленного причинения человеку легкого телесного повреждения. «Умышленное причинение телесного повреждения или нанесение побоев, повлекшее за собой кратковременное расстройство здоровья или незначительную стойкую утрату трудоспособности» – именно за эти действия предусматривалась уголовная ответственность частью первой ст. 112 УК РСФСР. А вот по части второй уголовному наказанию подлежали «те же действия, не повлекшие за собой последствий, указанных в части первой настоящей статьи».

13 июня 1996 года российский законодатель принимает новый уголовный кодекс. Сейчас УК РФ устанавливает ответственность за побои в статье 116. Уголовная ответственность предусматривается за «нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не повлекших последствий, указанных в ст. 115 настоящего кодекса», которая устанавливает ответственность за умышленное причинение легкого вреда здоровью.

Федеральный закон от 8 декабря 2003 года № 162-ФЗ [4] дополнил статью 116 УК РФ частью второй, где предусмотрел квалифицированную, то есть повышенную уголовную ответственность за побои, если они совершены из хулиганских побуждений.

В июле 2007 года законодатель добавил в квалифицированный состав побоев еще один признак с экстремистским мотивом – побои, совершенные по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы (п. «б» ч. 2 ст. 116 УК РФ) [5].

3 июля 2016 года в статью 116 УК РФ вновь вносятся очередные изменения. Статья стала состоять из одной части и предусматривать ответственность за побои, которые были совершены в отношении близких лиц, а равно из хулиганских побуждений, либо по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды, либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы. Примечание к данной статье раскрывало понятие «Близкое лицо» [6]. Такая новая редакция статьи об ответственности за побои частично декриминализовала это деяние, устранив уголовную ответственность за побои, если они совершены не в отношении близкого человека, а также не из хулиганских побуждений и не по экстремистским мотивам.

Этим же российским законом от 3 июля 2016 года в уголовный кодекс была внесена новая статья 116.1 «Нанесение побоев лицом, подвергнутым административному наказанию» [6].

Соответственно Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ) третьего июля 2016 года Федеральным законом № 326-ФЗ был дополнен новой статьей 6.1.1, устанавливающей административную ответственность за побои, следующего содержания «Нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не повлекших последствий, указанных в статье 115 УК РФ, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния» [7].

В редакции Федерального закона от 3 июля 2016 года ст. 116 УК РФ просуществовала до 7 февраля 2017 года, пока законодатель не понял, какую великую глупость совершил, поправ конституционный принцип равного права всех на охрану и защиту своего здоровья. Мартыненко Н.Э. и Мартыненко Э.В. по этому поводу пишут, что «изменения, внесенные в ст. 116 УК РФ, привели к тому, что совершение одинаковых по степени общественной опасности действий (побоев) в отношении разных лиц – близкого или, например, незнакомого лица – в первом случае влекло уголовную, а во втором – административную ответственность. В результате лицо, совершившее побои в отношении близкого, могло получить наказание до двух лет лишения свободы, а лицо, совершившее такое же деяние в отношении незнакомого лица – наложение административного штрафа...» [8, с. 61].

Далее своим законом от 7 февраля 2017 года законодатель из диспозиции статьи 116 УК РФ исключил слова «в отношении близких лиц» [9].

В настоящее время статья 116 УК РФ звучит следующим образом: «побои или иные насильственные действия, причинившие физическую боль, но не повлекшие последствий, указанных в статье 115 настоящего Кодекса, совершенные из хулиганских побуждений, а равно по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы».

Если же лицо наносит побои на почве личных неприязненных отношений, в ходе ссоры, при этом его действия не содержат экстремистского характера, то наступает административная ответственность. Те же действия, совершенные повторно, могут повлечь за собой уже уголовную ответственность, если они совершены, как сказано в статье 4.6 КоАП РФ, до истечения одно-

го года со дня окончания исполнения процессуального административного решения о назначении наказания.

Частичная декриминализация побоев до настоящего времени вызывает критику со стороны ученых в области уголовного права, уголовно-процессуального права и практикующих юристов.

Мировые судьи всех четырнадцати судебных участков в городе Сургуте отмечают, что с января 2018 года ни один заявитель по делам частного обвинения лично к ним не обращался. Что это значит? Не стали клеветать и умышленно на почве личных неприязненных отношений причинять легкий вред здоровью? Конечно же, нет. Просто однажды, придя в дежурную часть органа внутренних дел с заявлением частного обвинения, а затем, получив уведомление о том, что с заявлением надо обратиться непосредственно к мировому судье, заявители уже до судьи и не доходят. Поэтому все уголовные дела частного обвинения поступают к мировым судьям от дознавателей, которые возбуждают их с согласия прокурора на основании части четвертой ст. 20 УПК РФ. Соответственно по данным преступлениям уже проведено предварительное расследование и на рассмотрение судье они поступают с полными доказательствами виновности лица в совершении преступления.

Прекратив на некоторое время эксперименты с побоями в уголовном праве, законодатель решил перейти на уголовный процесс.

Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 509-ФЗ изменена подсудность уголовных дел мировому судье [10]. Из подсудности дел частного обвинения мирового судьи законодатель убрал ст. 116.1 УК РФ. С 7 января 2019 года по смыслу ст. 31 УПК РФ, дела частного обвинения по ст. 116.1 УК РФ обязаны рассматривать судьи районных судов.

Однако данное изменение противоречит другим статьям УПК РФ. Так, глава 41 УПК РФ определяет особенности производства по уголовным делам, подсудным мировому судье, указывая, что по делам частного обвинения рассмотрение дела осуществляет только мировой судья.

В 2019 году для системы «КонсультантПлюс» П.С. Долгополовым подготовлен материал с использованием правовых актов по состоянию на 10 января 2019 года «Дела частного обвинения». Уточним, что изменения в ст. 31 УПК РФ вступили в силу с 7 января 2019 года. В своем исследовании Долгополов П.С., не упоминая о последних изменениях в уголовно-процессуальном законодательстве, указанных нами, утверждает, что все дела частного обвинения относятся к подсудности миро-

вого судьи [11]. Отсюда возникает непонимание: либо Долгополов вообще не знает о «новинках» в УПК РФ, либо сознательно их игнорирует, не опускаясь до уровня некомпетентности законодателя. Хочется верить, что в ближайшее время законодатель исправит все созданные им же коллизии и противоречия в УПК РФ в части рассмотрения судами дел частного обвинения, а в дальнейшем будет более внимательно относиться к правилам и законам юридической техники.

Литература

1. Труфанов М.Е., Техов Д.Н. Проблемы квалификации состава административного правонарушения и доказывания вины по статье 6.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2017. № 1. С. 68–72.

2. Рубцова А.С. Проблемы охраны здоровья и телесной неприкосновенности личности в свете частичной декриминализации побоев // Правовая система «КонсультантПлюс».

3. Зайцев И.А., Лекомцев А.В. К вопросу о деятельности органов внутренних дел по выявлению и документированию административных правонарушений, предусмотренных статьей 6.1.1 КоАП РФ «побои» // Административное право и процесс. 2018. № 1. С. 42–44.

4. Федеральный закон от 08.12.2003 № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 15 декабря 2003. № 50. Ст. 4848.

5. Федеральный закон от 24.07.2007 № 211-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму» // Собрание законодательства Российской Федерации. 30 июля 2007. № 31. Ст. 4008.

6. Федеральный закон от 03.07.2016 № 323-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 4 июля 2016. № 27 (часть II). Ст. 4256.

7. Федеральный закон от 03.07.2016 № 326-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-

процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» // Собрании законодательства Российской Федерации. 4 июля 2016. № 27 (часть II). Ст. 4259.

8. Мартыненко Н.Э., Мартыненко Э.В. Частичная декриминализация побоев и ее влияние на профилактику насилия // Российский следователь. 2018. № 5. С. 60–63.

9. Федеральный закон от 07.02.2017 № 8-ФЗ «О внесении изменения в статью 116 Уголовного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 13 февраля 2017. № 7. С. 1027.

10. Федеральный закон от 27.12.2018 № 509-ФЗ «О внесении изменений в статьи 31 и 35 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 31 декабря 2018. № 53 (часть I). Ст. 8435.

11. Долгополов П.С. Дела частного обвинения // Материал подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2019.

*Итяшева И.А.
Ityasheva I.A.*

**К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ
ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ НАРУЖНОЙ РЕКЛАМЫ
(ПРАВОВОЙ ОБЗОР НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА СУРГУТА)
TO THE QUESTION ABOUT EFFECTIVE IMPLEMENTA-
TION OF THE POWERS OF LOCAL AUTHORITIES
IN THE FIELD OF OUTDOOR ADVERTISING (LEGAL
REVIEW ON THE EXAMPLE OF THE CITY OF SURGUT)**

Для многих муниципальных образований актуальна проблема осуществления должного контроля за установкой и эксплуатацией объектов наружной рекламы. Выдача предписаний о демонтаже и, в ряде случаев, осуществление демонтажа незаконных рекламных конструкций является обязанностью органов местного самоуправления. Настоящая статья посвящена выявлению причин, влияющих на эффективную реализацию органами местного самоуправления полномочий в части наружной рекламы и оценке сегодняшней ситуации с состоянием правового порядка в указанной сфере в городе Сургуте.

For many municipalities, the problem of proper control over the installation and operation of outdoor advertising facilities is relevant. It is

the responsibility of local governments to issue regulations on dismantling and, in some cases, dismantling illegal advertising structures. This article is devoted to the identification of the reasons affecting the effective implementation of local government authorities in terms of outdoor advertising, and the assessment of the current situation with the state of the legal order in this area, in the city of Surgut.

Ключевые слова: наружная реклама, рекламные конструкции, демонтаж, схема размещения.

Keywords: outdoor advertising, advertising structures, dismantling, placement scheme.

Наружная реклама в РФ по статистике [1] традиционно входит в группу наиболее эффективных способов распространения рекламы и достижения необходимого для рекламодателя результата в виде привлечения, формирования, поддержания внимания и продвижения объекта рекламирования на рынке. В соответствии со статьей 19 Федерального закона «О рекламе» (далее Закон о рекламе) [2] наружная реклама распространяется с помощью рекламных конструкций – технических средств стабильного территориального размещения. К таковым законодатель относит: щиты, стенды, строительные сетки, перетяжки, электронные табло, проекционное и иное предназначенное для проекции рекламы на любые поверхности оборудование, воздушные шары, аэростаты и другие технические средства, квалифицирующим признаком которых является стационарная территориальная привязка, поскольку указанные конструкции монтируются и располагаются на внешних стенах, крышах и иных конструктивных элементах зданий, строений и сооружений или вне их, а также остановочных пунктов движения общественного транспорта.

Необходимо отметить важное обстоятельство: в рамках сформированного в настоящее время рекламного законодательства вопросы местного значения, связанные с особенностями распространения наружной рекламы, вправе самостоятельно решать органы местного самоуправления, поскольку они затрагивают правомочия пользования, владения и распоряжения муниципальной собственностью. Указанные вопросы выходят за рамки гражданско-правовых отношений, не относятся к основам единого рынка, то есть не являются предметом ведения Российской Федерации, что было подчеркнуто еще на этапе становления законодательства о рекламе, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 04.03.1997 № 4-П [3].

Закон о рекламе относит к полномочиям органов местного самоуправления, связанным с регулированием наружной рекламы,

следующий перечень вопросов, который выводится на основе анализа содержания статьи 19 Закона о рекламе:

1) утверждение схемы размещения рекламных конструкций на земельных участках независимо от форм собственности, а также на зданиях или ином недвижимом имуществе, находящихся в собственности субъектов РФ или муниципальной собственности;

2) выдача и аннулирование разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций;

3) выдача предписаний о демонтаже рекламных конструкций, установленных и (или) эксплуатируемых без разрешений, срок действия которых не истек;

4) определение типов и видов рекламных конструкций, допустимых и недопустимых к установке на территории соответствующего муниципального образования или части его территории, в том числе требований к таким рекламным конструкциям, с учетом необходимости сохранения внешнего архитектурного облика сложившейся застройки поселений или городских округов;

5) обращение в суд с иском о признании недействительными разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций в случае несоответствия установки рекламной конструкции в данном месте схеме размещения рекламных конструкций (в случае, если место установки рекламной конструкции определяется схемой размещения рекламных конструкций) или в случае нарушения внешнего архитектурного облика сложившейся застройки поселения или городского округа;

б) проведение торгов на право заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций и заключение данных договоров, за исключением случаев размещения рекламных конструкций на земельных участках, зданиях или ином недвижимом имуществе, находящемся в муниципальной собственности;

7) выплата компенсаций владельцам рекламных конструкций в случае внесения изменения в схему размещения рекламных конструкций, в результате которого место размещения ранее установленной рекламной конструкции перестало соответствовать указанной схеме и разрешение на установку и эксплуатацию такой рекламной конструкции было признано недействительным по основанию, предусмотренному пунктом 3 части 20 статьи 19 Закона о рекламе;

8) демонтаж рекламных конструкций на территориях муниципальных районов и городских округов в случаях, указанных в частях 21.2 и 21.3 статьи 19 Закона о рекламе, их хранение и в необходимых случаях уничтожение с правом требовать возмещения понесенных в связи с этим необходимых расходов.

Перечень полномочий достаточен для формирования благоприятной рекламной среды и гармоничного развития основных тенденций, влияющих на массовость подобного вида рекламы и на ее форму. В конечном счете, грамотное осуществление полномочий обеспечивает приток денежных средств в бюджет муниципального образования, что чрезвычайно актуально, и, к тому же, способствует сохранению и улучшению внешнего архитектурного облика застройки, установлению единых требований к объектам наружной рекламы, соблюдению градостроительных норм и правил.

Основная проблематика в реализации полномочий, на наш взгляд, сосредоточена в выборе модели формирования рынка наружной рекламы и последующим за этим эффективным процессом реализации полномочий по контролю за соблюдением требований к распространению наружной рекламы.

Муниципальные образования выбирают разные модели формирования количественного объема рекламных конструкций, размещаемых на их территории в рамках утвержденных схем размещения. Одна модель – не являющаяся доминирующей, предполагает использование меньшего числа рекламных конструкций, соответственно более дорогостоящих; подобная модель характерна, например, для г. Казани. Важно подчеркнуть, что и при таком умеренном подходе по объему бюджетных поступлений от наружной рекламы среди городов России г. Казань входит в четверку лидеров [4]. Схема размещения рекламных конструкций на территории города Казани [5] предусматривает всего 898 рекламных конструкций разных форм.

Другая модель – использование большего числа рекламных конструкций, соответственно более дешевых, что, собственно, обусловлено стремлением получения дохода от объема наружной рекламы, однако негативно сказывается на внешнем архитектурном облике. Подобная модель используется как крупными городами с населением более миллиона, так и в сегменте городов с численностью до полумиллиона, в группу которых входит, в частности, и г. Сургут Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. Стоит отметить, что в последнее время обозначается движение по направлению сокращения и упорядочивания наружной рекламы и в данной модельной группе городов.

Тем не менее, большое значение приобретает не только вопрос разработки и утверждения такой схемы размещения наружной рекламы, которая позволит возместить расходы органов местного самоуправления по организации торгов на право заключения договоров на установку, а также эксплуатацию рекламных конструкций и получить доход от них в муниципальный бюджет, но и

скрупулезная работа по выявлению и привлечению к ответственности субъектов, эксплуатирующих незаконные рекламные конструкции. Это прерогатива и прямая обязанность органов местного самоуправления, действующих совместно с правоохранительными органами. Установка и (или) эксплуатация рекламной конструкции без их разрешения, срок действия которого не истек, дает основание органам местного самоуправления демонтировать указанную конструкцию, а органам внутренних дел привлекать лицо к административной ответственности в соответствии со статьей 14.3 Кодекса об административных нарушениях правонарушителях РФ (далее КоАП РФ) [6]. Антимонопольные органы не обладают полномочиями по привлечению к административной ответственности по ст. 14.37 КоАП РФ.

Важно при этом учитывать разъяснения, данные в письмах ФАС России [7], в соответствии с которыми бездействие органов местного самоуправления по демонтажу незаконных рекламных конструкций при ряде обстоятельств может быть квалифицировано как нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» [8].

Со всей красноречивостью о результативности подобной работы свидетельствует внешний архитектурный вид муниципальных образований.

Город Сургут имеет многолетнюю негативную практику упорядочивания наружной рекламы на территории муниципального образования. На сегодняшний момент, согласно утвержденному Перечню рекламных конструкций на земельных участках независимо от форм собственности, а также на зданиях или ином недвижимом имуществе, находящихся в собственности ХМАО – Югры или в собственности муниципальных образований ХМАО – Югры на территории города Сургута, в границах муниципального образования официально предусмотрено 495 рекламных конструкций [9], 449 из них расположены на земельных участках, находящихся в муниципальной собственности.

По результатам проведенной инвентаризации рекламных конструкций в 2017 году, на территории г. Сургута установлено 322 рекламных конструкции без действующих разрешений или с истекшим сроком договора. За 2017 год выдано 380 предписаний о демонтаже незаконно эксплуатируемых рекламных конструкций. Однако вследствие судебного оспаривания рекламодателями предписаний администрации города Сургута по итогам 2017 года было демонтировано лишь 96 конструкций [10].

Динамика 2018 года такова: количество незаконно установленных рекламных конструкций составило 874, демонтировано в те-

чение 2018 года за счёт средств бюджета города 23 незаконно установленных рекламных конструкции [13].

Причина столь плачевного состояния дел кроется, во-первых, в том, что в отношении рекламных конструкций, у которых в разрешениях срок действия не указан, а сроки договоров на установку и эксплуатацию истекли, предполагалось осуществление демонтажа по предписаниям органа местного самоуправления, т.е. без судебного решения. Поскольку, по мнению органов местного самоуправления, в данном случае, отсутствует исходное правовое основание – действующий договор на установку и эксплуатацию рекламной конструкции. Однако подобные действия были квалифицированы как превышение полномочий, не соответствующее Закону о рекламе, поскольку отсутствие договора при наличии разрешения без указания срока его действия не является основанием для демонтажа рекламной конструкции по предписанию органа местного самоуправления. Поэтому администрация г. Сургута воспользовалась другой правовой возможностью, в случае несоответствия установки рекламных конструкций ГОСТ уполномоченным органом – ОГИБДД УМВД по г. Сургуту, осуществляющим надзор в отношении соответствия рекламных конструкций требованиям технических регламентов, предъявлялись судебные иски о признании разрешений без указания срока действия недействительными. В отсутствие действующих разрешений демонтаж рекламных конструкций становится возможным по предписанию органов местного самоуправления [11]. Однако все это потребовало времени.

Во-вторых, необходимо провести полномасштабную процедуру торгов на право заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на земельных участках, находящихся в государственной, муниципальной собственности и земельных участках, собственность на которые не разграничена, с последующим заключением долгосрочных договоров на основе новой схемы территориального размещения рекламных конструкций с учетом, безусловно, требований к качеству и комфорту городской среды, а также перспективой поступления доходов от наружной рекламы в бюджет города. Отсутствие четкой формализации процедуры торгов на уровне федерального законодательства, в частности Закона о рекламе, порождает необходимость для муниципальных образований, в том числе и города Сургута, использовать собственные методы проведения торгов, определение содержательных критериев торгов. Это в свою очередь обуславливает контролирующее антимонопольное воздействие в связи с жалобами на неправомерность торгов и последующие за этим судебные спо-

ры. Подобный сценарий активно проявлялся в сургутской практике организации торгов, например, в 2016 году [12].

В отношении финансовой части вопроса отметим, что сумма поступлений в бюджет города Сургута от установки и эксплуатации рекламных конструкций за 2017 год составила 1 705,102 тыс. рублей (в 2016 году – 10 901,5 тыс. рублей) [10]. Резкое падение бюджетных поступлений в 2017 году было обусловлено отсутствием действующих договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций.

По итогам 2018 года ситуация в части наполнения местного бюджета поступлениями от аренды рекламных конструкций улучшилась, о чем свидетельствует объем дохода – 6 547,548 тыс. рублей [13].

По установленным незаконным рекламным конструкциям органы местного самоуправления заявляли иски о взыскании неосновательного обогащения за пользование муниципальным имуществом без надлежащего оформления документов.

Полагаем, только с учетом постоянного контроля со стороны органов местного самоуправления возможно поддержание состояния правового порядка в сфере наружной рекламы г. Сургута. Уповать на рыночные механизмы нельзя, поскольку сама предпринимательская среда, несмотря на ее заинтересованность и с учетом конкурентных начал рекламного рынка, тем не менее, не проявила себя эффективно.

Вместе с тем, надо заметить, что профессионализация рынка наружной рекламы, содействуют которой конкурентные торги, способствует большей его управляемости, продуцируя результативное регулирование и контроль со стороны органов местного самоуправления.

Литература

1. Объем рекламы в средствах ее распространения в 2017 году URL: http://www.akarussia.ru/knowledge/market_size/id8180 (дата обращения 10.03.2019).

2. О рекламе: Федер. закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ // Собр. законодательства. – 2006. – № 12. С. 1223.

3. По делу о проверке конституционности статьи 3 Федерального закона от 18 июля 1995 года «О рекламе: постановление Конституционного Суда РФ от 4 марта 1997 г. № 4-П // Собр. законодательства. – 1997. – № 11. С. 1372.

4. Объем рекламных рынков крупнейших городов России в 2017 году URL: http://www.akarussia.ru/knowledge/market_size/id8217 (дата обращения: 10.03.2019).

5. О внесении изменений в постановление Исполнительного комитета г. Казани от 30.01.2014 № 471: постановление Исполнительного комитета г. Казани от 04.12.2017 № 4956 // СПС «КонсультантПлюс».

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018) // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). С. 1.

7. О порядке демонтажа рекламных конструкций: письмо ФАС России от 20.08.2014 № АК/33600/14 // Экономика и жизнь. - (Бухгалтерское приложение). - 2014. - № 37; «О порядке осуществления антимонопольного контроля в сфере наружной рекламы»: письмо ФАС России от 24.05.2018 № ИА/37283/18// <https://fas.gov.ru/documents/633784> (дата обращения: 10.03.2019).

8. О защите конкуренции: федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2006. – № 31 (ч. 1). – С. 3434.

9. О внесении изменений в постановление администрации города Сургута от 19.02.2014 № 1846 «Об утверждении схемы размещения рекламных конструкций на территории города Сургута: постановление администрации города Сургута от 18.07.2016 № 5371 // СПС «КонсультантПлюс».

10. Об отчётах Главы города о результатах его деятельности и деятельности администрации города, в том числе о решении вопросов, поставленных Думой города, за 2017 год: решение Думы города Сургута от 31.01.2018 № 223-VI ДГ URL: <http://admsurgut.ru/rubric/1005/resheniya-dumy-goroda?page=3> (дата обращения 10.03.2019).

11. Порядок демонтажа объектов наружной рекламы, размещенных с нарушением установленного порядка: положение утв. постановлением администрации города № 3722 от 03.10. // СПС «КонсультантПлюс».

12. Решение и предписание Комиссии Управления Федеральной антимонопольной службы по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре по жалобе ООО "МонолитСтрой" № 1675-ж от 01.11.2016 URL: <http://solutions.fas.gov.ru/to/hanty-mansiyskoe-ufas-rossii/1675-zh> (дата обращения 10.03.2019).

13. Об отчётах Главы города о результатах его деятельности и деятельности администрации города, в том числе о решении вопросов, поставленных Думой города, за 2018 год: решение Думы города Сургута от 12 февраля 2019 года № 393-VI ДГ URL: http://admsurgut.ru/files/materials/files2/_393-VI_ДГ.pdf (дата обращения 10.03.2019).

Мартынов М.Ю.
Martynov M.Yu.

**О МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМАХ ИССЛЕДОВАНИЯ
НКО В РОЛИ ПОСТАВЩИКА СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ
НАСЕЛЕНИЮ
COMMUNITY-ORIENTED NON-PROFIT ORGANIZATIONS:
CIVIL SOCIETY AGENTS AND SOCIAL
SERVICE PROVIDERS**

Проанализирована методология современных исследований функционирования НКО в качестве исполнителей общественных услуг. Делается вывод, что реализация основного конкурентного преимущества НКО в сфере предоставления социальных услуг в виде привлечения средств из других источников в России не может быть в полной мере достигнута. В странах западного типа, основанных на институте частной собственности, распоряжение финансовыми средствами находится в руках граждан, в российском же обществе ими, в подавляющем большинстве случаев, распоряжается государство. Фандрайзинг в этом случае принимает лишь вид промежуточного звена в перераспределении тех же бюджетных средств.

The article deals with the modern researches methodology of NGO functioning as public services providers. It can be concluded that the main competitive advantage of NGOs in the provision of social services by raising funds from other sources, can not be achieved to the full extent in Russia. In Western countries, based on the private property institution, the financial resources disposal is in the hands of citizens, while in the Russian society, they, in the vast majority of cases, are governed by the state. Fundraising in this case is just an intermediate link in the redistribution of the same budgetary funds from one social groups to another.

Ключевые слова: методология социологического анализа, некоммерческие организации, третий сектор, гражданское общество, поставщик социальных услуг.

Keywords: methodology of social analysis, non-governmental organizations, third sector, civil society, social services provider.

Актуальность проблемы

Интерес к роли НКО в системе предоставления социальных услуг актуализировался после того, как в обращении к Федеральному собранию в 2015 году Президент РФ В.В. Путин предложил

вести для некоммерческих организаций, зарекомендовавших себя как безупречных партнеров государства в решении социальных проблем общества. новый правовой статус – исполнители общественных услуг. На их поддержку Президент предложил направить до 10% средств региональных и муниципальных социальных программ¹.

В дискуссию о том, являются ли некоммерческие организации в современной России реальным «третьим сектором» или служат лишь его фасадной декорацией, существенный вклад могут внести научные исследования и, в первую очередь, анализ данных официальной статистики и результатов социологических опросов. Однако здесь существует ряд методологических трудностей.

Проблемы анализа данных статистики

Первое, с чем сталкивается исследователь, обратившийся к проблеме функционирования НКО, это противоречивая статистика.

В докладе Общественной палаты РФ прямо говорится, что данные статистики в сегодняшнем виде неприменимы для анализа конкретных направлений деятельности НКО, финансового состояния и числа работников третьего сектора. Они не позволяют провести реальный учет НКО, не дают представления о структуре третьего сектора, о численности занятых в нем. В докладе приводятся вопиющие противоречия в статистических данных. Так, по данным Росстата, общий объем доходов НКО в 2015 г. составил 686 млрд руб., а в 2016 г. уже 831 млрд. Между тем, такие астрономические цифры не согласуются с имеющимися сведениями об общем объеме экономики реального некоммерческого сектора [Доклад о состоянии... 2017: 25]. Или, например, по данным Росстата, приведенным в том же докладе, общая численность сотрудников НКО достигла к концу 2015 г. 991 тыс. человек, что составило 1,3% экономически активного населения страны, однако на конец 2016 г. этот показатель составил уже 672 тыс. человек. Каким образом за один год численность сотрудников НКО уменьшилась на треть при одновременном увеличении объема доходов?

Сложно не согласиться с выводом авторов доклада Общественной палаты РФ, что «в отсутствие понятной картины структуры и ресурсов некоммерческого сектора, не может быть и речи о качественном и эффективном государственном регулировании этой сферы и действенных мерах поддержки. Для решения данной проблемы необходимы масштабные, системные и регуляторные исследе-

¹ Послание Президента Федеральному собранию 3 декабря 2015 г.
URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50864> (дата обращения 15.07.2018).

дования о состоянии третьего сектора в России и его статистических показателей в динамике» [Доклад о состоянии... 2017: 25].

В то же время, как представляется, в отсутствии «понятной картины структуры и ресурсов некоммерческого сектора» виноват не столько Росстат, сколько недостаточное методологическое обоснование методического инструментария сбора статистической информации. Без разработки такой методологии любые «масштабные, системные и регулярные исследования о состоянии третьего сектора в России и его статистических показателей в динамике» будут напрасной тратой ресурсов.

Другой инструмент исследования НКО – социологические опросы. Но способы их организации и интерпретация результатов, как представляется, тоже требуют некоторых уточнений.

Проблемы организации и интерпретации результатов социологических опросов

Лидером в изучении ситуации в «третьем секторе» современной России, собравшем обширный эмпирический материал в ходе осуществляемых уже более десяти лет социологических замеров, несомненно, является Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ. Результаты исследований регулярно публикуются в тематических докладах и информационно-аналитических бюллетенях Центра².

Главную проблему развития гражданского общества в современной России авторы исследований видят в неразвитости социальных и политических институтов, в том числе – в сохранении в социальной сфере прежней, «советской» «собесовской» системы, решающей проблемы «преимущественно за счет мобилизации и перераспределения ресурсов по государственным каналам» [Справится ли государство... 2011:6]. Преимущества НКО в предоставлении социальных услуг при этом не вызывают сомнений, поскольку они быстрее и тоньше улавливают разнообразные настроения и запросы граждан, способствуют своевременной диагностике и упреждающему разрешению общественных проблем, эффективнее изыскивают ресурсы для решения приоритетных социальных задач и т. д. На основе экспертного опроса руководителей НКО и сопоставления полученных результатов с практиками функционирования «третьего сектора» за рубежом, И.В. Мерсиянова и В.Б. Беневоленский делают вывод, что «апробация на российской эмпирической базе некоторых положений теории, касающихся

² Мониторинг состояния гражданского общества.

Url: <https://www.hse.ru/monitoring/mcs/> (дата обращения 15.07.2018).

сравнительных преимуществ НКО в роли поставщиков социальных услуг, ... демонстрирует, что преимущества НКО по сравнению с государственными и коммерческими поставщиками социальных услуг, выделенные в свете теории межсекторного партнерства и зарубежного опыта, в значительной мере присущи и российским НКО» [Мерсиянова, Беневоленский, 2017: 85].

Среди трудностей в реализации НКО социальных функций, в первую очередь, отмечается слабая экономическая база, которая «наблюдается и у большой доли социально ориентированных организаций российского некоммерческого сектора» [Мерсиянова, Беневоленский, 2017: 86]. Причем в такой мере, что, по словам одного из опрошенных руководителей НКО, «чтобы организация не закрылась, приходится отдавать слишком много сил поиску средств, пренебрегая основными задачами» [Мерсиянова, Беневоленский, 2017: 86].

В качестве другого серьезного недостатка, институционально присущего некоммерческим организациям, выходящим на рынок социальных услуг за бюджетный счет, является более низкий, по сравнению с государственными или коммерческими поставщиками, уровень профессиональных навыков [Мерсиянова, Беневоленский, 2017: 93].

Аргументом в пользу преимуществ НКО в качестве поставщика социальных услуг могли бы стать результаты анализа экономических итогов их деятельности. Однако провести подобную оценку не представляется возможным, поскольку единственной обязательной отчетностью НКО является информация об освоении бюджетных средств. Как подчеркивают сами исследователи НКО, «в этом случае оцениванию не подвергаются цели, задачи, мероприятия, целевые показатели программы, открытость и прозрачность реализации программы. Как следствие, по итогам подобной оценки одинаково эффективной может быть признана качественная и некачественная программа, поскольку под оценку попадают только степень реализации программы и степень освоения бюджетных средств» [Громова, Мерсиянова, 2016: 43].

Косвенным свидетельством большей эффективности НКО по сравнению с «советской» системой мог бы стать рост доверия к их деятельности со стороны населения. Однако социологические опросы на подобный рост не указывают³. Например, исследование, проведенное нами в Ханты-Мансийском автономном округе в марте-апреле 2018 г., посвященное роли НКО в предо-

³ Некоммерческие организации в России: зачем они нужны, и где им брать деньги?
URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=2086>(дата обращения 15.07.2018).

ставлении социальных услуг, также не свидетельствует о столь однозначной демонстрации институциональных преимуществ НКО в этой сфере.

Результаты эмпирических исследований в регионе

На сегодняшний день в Ханты-Мансийском автономном округе действуют около двух тысяч НКО. В то же время, проведенный нами опрос экспертов и контент-анализ присутствия НКО в информационной среде, заставляет предположить, что это число реально работающих НКО существенно меньше и составляет 5–10% от числа зарегистрированных.

Судя по результатам опроса, проведенного нами опроса в марте-апреле 2018 г. на территории Ханты-Мансийского автономного округа⁴, из числа опрошенных респондентов получали или получают услуги со стороны НКО 1,7%. О том, что в их населенном пункте осуществляют деятельность НКО, знают 11,0% участников опроса. Еще 25,1% «что-то слышали о такой деятельности». Но большинство – 54,7%, как выяснилось, ничего о ней не знают. Положительно оценили необходимость НКО 43,9% опрошенных. Часть респондентов (9,2%) считают, что эти организации фактически ничего не делают, а 28,2% из опрошенных считают, что они не имеют реальной силы и влияния, необходимых для решения практических задач.

Важным вопросом является структура направлений деятельности НКО. Как выяснилось по результатам анализа данных статистики, из двух десятков направлений деятельности НКО в регионе львиную долю – около сорока процентов – занимают «защита трудовых прав и интересов членов профсоюзов»; «развитие спорта, пропаганда здорового образа жизни» и «предоставление образовательных услуг». В то же время сравнение преобладающих направлений деятельности НКО с гипотетически приоритетными в глазах респондентов по результатам упомянутого опроса показало, что население считало бы действительно важным работу с пожилыми людьми и инвалидами. В деятельности же сегодняшних НКО это направление не играет заметной роли, занимая в рейтинге направлений лишь 12-е место.

⁴ Генеральной совокупностью опроса являлись жители Ханты-Мансийского автономного старше 18 лет (N = 600 человек). Опрос осуществлялся методом формализованного интервью по месту жительства по стратифицированной, многоступенчатой, районированной, квотной выборке, репрезентированной по полу, возрасту и уровню образования. Репрезентативность выборки обеспечивалась соблюдением половозрастной и образовательной структуры, а также пропорций между населением, проживающим в населенных пунктах различного типа (г. Сургут, г. Нижневартовск, г. Лангепас, г. Нефтеюганск, п. Федоровский, Белоярский район, Сургутский район). Статистическая ошибка выборки не превышает 3%.

В ходе экспертного опроса, в котором приняли участие руководители НКО, муниципальные служащие, независимые эксперты из числа общественных деятелей, научных, работников, журналистов, активистов-общественников, мы попытались выяснить проблемы, с которыми сталкиваются НКО в сфере предоставления социальных услуг. Всего в опросе приняли участие 54 эксперта.

В обобщенном виде, мнение экспертов свелось к следующим выводам. Сегодня говорить о существенных преимуществах НКО в сфере предоставления общественных услуг еще рано. Основные проблемы – экономическая несамостоятельность, избирательное предоставление социальных услуг населению и недостаточная квалификация персонала. Подчеркивалось, что увеличение государственного финансирования отнюдь не всегда ведет к улучшению количества и качества услуг.

Возникает вопрос: каким образом исследователи приходят к выводу, что институт НКО, не имеющий, как мы видим, ни необходимой экономической основы, ни квалифицированного персонала, ни однозначного доверия со стороны населения, ни возможности доказать экономическую эффективность, тем не менее, рассматривается как обладающий институциональными преимуществами?

Как представляется, трудности становления НКО в современной России связаны отнюдь не с чиновничьим бюрократизмом или консерватизмом населения, а объяснимы разным типом базисного экономического устройства.

В странах «западного» типа, где системообразующим элементом экономики выступает институт частной собственности, гражданское общество – это, в первую очередь, отношения между гражданами, располагающих частными финансовыми средствами и их самоорганизация вне государства и независимого от него. Соответственно, главной проблемой здесь выступает разграничение обязательств, сфер деятельности государства и гражданского общества. Организационно-правовым инструментом, позволяющим осуществить это разграничение, и выступают НКО.

В странах «незападного» типа, к которым относится и Россия, где системообразующими элементами выступают властные отношения, а финансовыми ресурсами распоряжается государство, гражданское общество – это, в первую очередь, отношения граждан и государства, организация их партнерства и сближения. Поэтому то, что некоторыми наблюдателями расценивается как «установление контроля бюрократии над гражданским обществом», является на самом деле естественным процессом при сохранении такого социально-экономического базиса. Несколько утрируя, можно сказать, что в реальной российской экономике

инных денег, кроме государственных, попросту нет. Фандрайзинг в этом случае принимает вид лишь промежуточного звена в перераспределении тех же бюджетных средств. Что же касается институциональных конкурентных преимуществ НКО, то при отсутствии базисных условий для реальной конкуренции на рынке общественно-полезных услуг, указание на эти преимущества является не более чем фигурой речи. Соответственно, преимущества НКО отнюдь не компенсируют транзакционные издержки.

Негативным следствием односторонней интерпретации полученных эмпирических данных могут явиться рекомендации власти по реформе социальной сферы, предполагающей передачу выполнения социальных услуг НКО. Но если реализация институциональных преимуществ НКО не является очевидной, не приведет ли это просто к ухудшению социального положения населения?

Выводы

На сегодняшний день НКО не в состоянии предоставлять эти услуги в сколь-нибудь широких масштабах. Они не имеют для этого необходимой экономической основы, не располагают квалифицированным персоналом, не пользуются широкой поддержкой со стороны населения. Результатом передачи им функций исполнителя поставщика общественных услуг может стать либо рост тарифов, либо рост затрат государства на их поддержку. Условием успехов НКО на рынке этих услуг должна являться организация тесного взаимодействия с органами и учреждениями государственной и муниципальной власти на местах, а первыми шагами в этом направлении – разработка механизмов контроля за деятельностью НКО и методики оценки ее эффективности.

Литература

1. Громова М.Н., Мерсиянова И.В. Государственная поддержка НКО и проблема оценки ее эффективности // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 1. С. 39–44.
2. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 г. М.: Общественная палата РФ, 2017 г. 100 с. URL: http://www.opiv.ru/upload/doklad_o_sostoyanii_gragd_obshestva_RF_2017.pdf (дата обращения 15.07.2018).
3. Мерсиянова И.В., Беневоленский В.Б. НКО как поставщики социальных услуг: верификация слабых сторон // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 285 С. 83–102.
4. Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем [Текст]: докл. к XII Междунар. науч.

конф. Нац. исслед. ун-та «Высшая школа экономики» по проблемам развития экономики и общества, Москва, 5–7 апреля 2011 г. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. 56 с.

УДК. 352.93

*Рой О.М.
Roy O.M.*

РОЛЬ ГРАЖДАНСКИХ СООБЩЕСТВ В БЛАГОУСТРОЙСТВЕ ТЕРРИТОРИЙ ROLE OF CIVIL SOCIETY IN THE LANDIMPROVEMENT

В статье рассмотрены основные проблемы благоустройства придомовых территорий и территорий общественного пользования, обобщена нормативно-правовая база этой работы. На основе реализуемого с участием автора гранта сформулированы возможные способы решения проблем благоустройства городских территорий.

The article discusses the main problems of improvement of *area adjacent* to the apartment building and public usage territories, summarizes the regulatory framework of this work. On the basis of the grant implemented with the participation of the author, possible solutions to the problems of improvement of urban areas are formulated.

Ключевые слова: благоустройство территории, придомовые территории, территории общественного пользования, территориальное общественное самоуправление.

Keywords: land improvement, area adjacent to the apartment building, public usage territories, territorial public self-government.

Введение

Благоустройство локальных территорий является одним из ключевых направлений деятельности органов местного самоуправления. При этом ключевой особенностью этой функции является то, что местная власть это делает в тесном взаимодействии с местными сообществами, следствием которого становится устойчивая структура местной власти, опирающаяся на гражданскую активность территории. Для современного состояния системы местного самоуправления в России это особенно значимо, поскольку курс на расширение полномочий субъекта федерации в отношении действующих на его территории муниципальных образований способствовал смещению вектора ответственности руководителей муниципалитетов от населения к вышестоящим орга-

нам государственной власти.

К перечню операций по благоустройству локальных территорий следует отнести:

- озеленение (посадка крупномерных деревьев и кустарников вдоль дорог и на территории садовых участков, устройство клумб, цветников, летних садов, разбивка газонов, декоративных огородов и др.);
- устройство водоемов (устройство прудов, искусственных озер, заводей, ручьев);
- установка новых инженерных систем (канализации, системы полива и орошения);
- устройство коммуникаций;
- ремонт и устройство автомобильных дорог, пешеходных тротуаров;
- ремонт и строительство больших и малых архитектурных форм, восстановление памятников исторического и культурного наследия;
- разбивка парков, аллей и скверов;
- установка на территории населенного пункта декоративных элементов (скульптур, статуй, фонтанов, скамей, урн и др.) и многое другое.

Объектами благоустройства являются *придомовые территории и территории общего пользования*.

Проблемы благоустройства придомовых территорий

В соответствии с 36 статьей Жилищного кодекса к *придомовой территории* можно отнести «земельный участок, на котором расположен данный дом, с элементами озеленения и благоустройства, иные предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома и расположенные на указанном земельном участке объекты. Границы и размер земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, определяются в соответствии с требованиями земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности». Таким образом, в состав придомовой территории можно отнести: пешеходные дорожки, тротуары и мостовые; области озеленения; гаражи и паркинги; аварийные и сквозные проезды; спортивные площадки; игровые комплексы для детей; распределительные, трансформаторные и тепловые будки и пункты. Территория, окружающая возведенный на участке многоквартирный дом, вместе со всеми объектами и конструкциями на ней расположенными, считается коллективным долевым имуществом собственников жилья, прошедшего приватизацию. Поэтому жители многоквартирного дома и яв-

ляются коллективными собственниками придомовой территории.

Однако, чтобы придомовая территория официально была отнесена к собственности жителей, ей должен быть присвоен соответствующий кадастровый номер, свидетельствующий о включении данной территории со всеми объектами в структуру данного здания. Те же объекты, которые не вошли в кадастровый паспорт, относиться к придомовой территории не могут. Отсутствие комплексного и единого подхода к включению придомовых объектов в коллективную собственность ведет к серьезным сбоям в процедуре благоустройства придомовых территорий. Правила и нормы эксплуатации жилищного фонда определяют, что ответственность за озеленение придомовых зон несут сами жители дома, тогда как уборка площадки и проезда между многоэтажными зданиями находится в сфере ответственности управляющей компании, а очисткой дороги в квартале должно заниматься специализированное предприятие. Если состав придомовой территории не расписан по субъектам ответственности, обеспечивать ее комплексную эксплуатацию будет практически невозможно.

Одним из ключевых направлений в развитии придомовых территорий является ее комплексное зонирование, которое заключается в разработке схемы размещения объектов придомовой инфраструктуры в границах здания соразмерно консолидированному мнению жильцов дома и требований комфорта и общественной безопасности. Для квалифицированного зонирования придомовой территории следует, во-первых, произвести расчет численности каждой возрастной группы, проживающей в доме, и, во-вторых, определить допустимый объем сконцентрированных здесь площадок различного назначения (Цитман, 2017).

Проблемы благоустройства территорий общего пользования

Другим объектом благоустройства являются *территории общего пользования*. Как гласит Свод правил «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» СП 42.13330.2016, «в составе территориальных зон могут выделяться земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, дорогами, набережными, скверами, бульварами, водоемами и другими объектами, предназначенными для удовлетворения общественных интересов населения. Порядок использования земель общего пользования определяется органами местного самоуправления» (СП, с. 9). Обустройство городских общественных пространств (территорий общего пользования) предполагает значительные материальные и организационные затраты, которые, в первую очередь, приходится нести органам

местного самоуправления, поскольку функция их содержания и эксплуатации закреплена исключительно за ними.

Однако органы местного самоуправления часто не готовы брать на себя дополнительные затраты на развитие общественных пространств, что приводит к их последовательной деградации. Анализ практики обустройства общественных территорий выявил несколько серьезных проблем, ограничивающих возможности благоустройства. К ним следует отнести:

отсутствие консолидации общественных интересов на локальных территориях;

низкую активность населения, сдерживающая их готовность участвовать в общественных акциях;

слабые представления о характере происходящих на территории изменениях, низкую градостроительную культуру людей;

неинформированность и дефицит правовых знаний граждан в области государственного и муниципального управления.

В существенную проблему для благоустройства превращается и установившаяся с конца 80-х гг. микрорайонная модель проектирования российских городов, заменившая квартальный принцип формирования жилого пространства. Микрорайонный принцип проектирования жилых массивов, используемый в России, привел к тому, что свободное размещение домов по отношению друг к другу стало причиной недовольства жильцов того или иного дома, которые вынуждены были терпеть трафик транзитного транспорта через их придомовую территорию. Это стало вызывать появление заборов и шлагбаумов, препятствующих перемещению людей. Здания в микрорайонах могут располагаться свободно и хаотично, без выделения дворов, а просветы между домами более широкие. Кварталы дают более мелкую, капиллярную сеть улиц, что позволяет лучше справиться с автомобильным трафиком, чем магистрали. Зачастую расположенные в центре микрорайона дома не имеют собственных выездов на улицы, и жильцы вынуждены пользоваться проездами под окнами домов-соседей. Кроме того, в отличие от микрорайонов, кварталы образуют более замкнутое пространство, что особенно важно при имеющихся тенденциях жителей окружать свои дома искусственными преградами в виде заборов (Щукин, 2014).

Микрорайонная модель, сопряженная с многоэтажной застройкой, не мобилизует людей на согласованное освоение территорий общественного пользования, примыкающим к составляющим эти микрорайоны домам. Как показывают опросы руководителей КТОС, жители многоквартирных домов слабо консолидированы и не готовы брать на себя обязательств по поддержке общественных пространств (Социологическое исследование, 2014).

Способы решения проблем благоустройства городских территорий

Для определения устойчивой связи между версиями в развитии общественных пространств и представлениями общества о способах их обустройства творческой группой НП «Ассоциация ЭКОМСК» в 2018 г. был получен грант президентского фонда («Город решает: развитие общественных пространств», Заявка 18-2-000192). Цель проекта заключена в формировании системы акселераторов социального проектирования, направленной на развитие общественных пространств и локальных сообществ на основе общественного участия всех заинтересованных сторон. Проект направлен на создание условий, при которых жители локальных территорий смогут самостоятельно определять направления развития общественных пространств, которыми они пользуются. На промежуточных этапах реализации проекта были получены результаты, позволяющие сформулировать рекомендации, способствующие повышению качества благоустройства придомовых территорий и территорий общественного пользования.

1. Развитие квартального принципа застройки среднеэтажных и малоэтажных домов, обеспечивающего формирование относительно обособленных социальных сообществ (соседств), обеспеченных автономной инфраструктурой (парковки, спортивные и детские площадки, дворовые дороги и пр.). Внедрение этого принципа должно иметь силу закона, что заставит застройщика вырабатывать новые подходы к строительству. Такой способ застройки широко используется во многих европейских странах. Так, в Стокгольме используется практика, когда все дома в центре города, расположенные на соседних улицах, составляют замкнутую систему. Поэтому у всех домов есть выходы во внутренние дворы (innegården), которые объединяют вокруг себя несколько строений сразу. Похожие проекты были заложены и у нас в возведении домов в Санкт-Петербурге.

2. В границах уже сложившихся микрорайонных комплексов необходимо провести специальную реконструкцию, направленную на формирование дворового пространства путем возведения искусственных границ. Эти границы целесообразно создавать путем возведения забора или установки шлагбаума: помимо значительных затрат имеются серьезные ограничения на данный способ ограждения. Делать это лучше за счет продуманной схемы внутри- и междворовых проездов, размещения клумб и кустарников и пр.

3. Проведение специальных урбанистических сессий в рамках подготовки проекта реконструкции придомовой территории или участка общего пользования. Важно четко определить общее ви-

дение на объект реконструирования, выделить группы пользователей и бенефициаров реализованного проекта, спрогнозировать возможные противоречия в отношении использования этого объекта, сформулировать правила принятия коллективных решений. Активное вовлечение органов муниципальной власти и КТОСов к этой работе.

Литература

1. Цитман Т.О., Поташова М.Д., Петунина С.М. Благоустройство дворовых территорий в районах жилой застройки // Инженерно-строительный вестник Прикаспия. 2017. № 2 (20). С. 103–114.
2. Свод правил «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» // СП 42.13330.2016.
3. Щукин А. Районы, кварталы, жилые массивы // Эксперт. 9 июня 2014. № 24 (903) // <http://expert.ru/expert/2014/24/rajonyi-kvartalyi-zhilyie-massivy/>.
4. Социологическое исследование ТОС. 26.12.2014 // <http://rospolitics.ru/286-1.html>.

*Хисамова А.Ф.
Khisamova A.F.*

СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫЕ НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАК АКТОРЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ ДИПЛОМАТИИ: ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ SOCIALLY ORIENTED NON-PROFIT ORGANIZATIONS AS ACTORS OF PUBLIC DIPLOMACY: EXPERIENCE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT

В статье рассматривается общественная дипломатия социально ориентированных некоммерческих организаций в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре. Описывается опыт и перспективы развития общественной дипломатии в городе Сургуте.

The article deals with the public diplomacy of socially oriented non-profit organizations in the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Ugra. Experience and prospects of development of public diplomacy in the city of Surgut are described.

Ключевые слова: общественная дипломатия, социально ориентированные некоммерческие организации, Югра, Сургут, Российский добровольческий гуманитарный корпус.

Keywords: public diplomacy socially oriented non-profit organization, Ugra, Surgut, Russian volunteer humanitarian corps.

В эпоху информационной революции и эры интернета все большее значение приобретает общественная дипломатия, задача которой состоит в выстраивании доверительных отношений между гражданскими обществами различных стран, в том числе на уровне некоммерческих организаций.

Реализация потенциала общественной дипломатии видится достаточно актуальной в условиях современной международной обстановки. Продвижение позитивного образа России в мире является залогом стабильного межнационального диалога.

Президент России В.В. Путин в 2012 году указом «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации» призвал Министерство иностранных дел России совместно с другими федеральными органами исполнительной власти «в интересах повышения результативности российской внешней политики эффективнее использовать ресурс публичной дипломатии, вовлекать гражданское общество во внешнеполитический процесс...» [1].

Говоря об опыте общественной дипломатии некоммерческих организаций Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, необходимо отметить, что он формировался естественным образом. Округ, являясь основным нефтегазоносным районом России и одним из крупнейших нефтедобывающих регионов мира, формировался как территория, традиционно привлекательная для трудовых мигрантов и членов их семей из других регионов России, а также иностранных государств, с присущими им этническими, культурными, религиозными, мировоззренческими различиями и особенностями. При этом в автономном округе на протяжении многих лет обеспечивается баланс и соблюдение законных, объективных этнокультурных и социально-экономических интересов этнических сообществ, проживающих в автономном округе, а также поддерживается межэтнический, межконфессиональный мир и согласие [2].

Особую значимость для населения автономного округа имеют ценности открытости и взаимовыручки в отношениях друг с другом с учетом суровых климатических условий их проживания. Губернатор Ханты-Мансийского автономного округа – Югры Наталья Комарова отмечает уникальность региона: «Для людей, которые приехали на территорию Югры в далекие 50–60-е годы прошлого века, было жизненно необходимым держаться друг за друга, объединяться, чтобы не только выполнять тяжелейшую работу, но и просто выживать в экстремальных ситуациях» [3]. Дан-

ные ценности жители региона, представители некоммерческих организаций транслируют, выезжая в другие регионы России, а также иностранные государства.

В Сургуте с 2003 года осуществляется уникальный проект общественной дипломатии – программа международного сотрудничества «60 параллель», которая, по словам автора проекта Якова Черняка, «работает на поддержку общения между людьми поверх административных и политических барьеров, на создание культурного региона, имеющего протяженность по всей самой населенной северной широте, вплоть до 70 параллели» [4].

В рамках программы с 2003 года в Сургуте проходит музыкальный фестиваль «60 параллель», объединяющий музыкантов и дирижеров России и стран Европы.

Естественным видится и возникновение в Югре нового проекта в сфере общественной дипломатии – Российский добровольческий гуманитарный корпус. Проект был презентован Губернатором Югры Натальей Комаровой на форуме «Сообщество» в Москве в 2018 году. Автором общественной инициативы является Эдуард Логинов, председатель Межрегиональной общественной организации инвалидов и ветеранов локальных войн и военных конфликтов «Содружество».

Российский добровольческий гуманитарный корпус станет координационным центром, который будет контролировать работу российских волонтеров за рубежом. Главными целями новой организации будет налаживание плодотворного международного взаимодействия и реализация проектов в сфере добровольчества и гуманитарного сотрудничества [5].

Современные исследователи отмечают слабую разработанность российской концепции общественной дипломатии. Как отмечается в аналитическом обзоре Центра поддержки и развития общественных инициатив «Креативная дипломатия»: «Публичная дипломатия так и не сложилась в сильную, эффективную и многостороннюю систему, отвечающую современным потребностям взаимодействия страны с внешним миром... В России на государственном уровне общественная дипломатия понимается не как набор идей и ценностей, транслируемых во внешний мир, а как набор инструментов для воздействия, что в корне неправильно. При том, что Россия как раз может и должна предложить миру новые смыслы и идеи» [6].

Таким образом, можно говорить о том, что общественная дипломатия в настоящее время находится в процессе институционального формирования. И мы считаем, что опыт общественной дипломатии Ханты-Мансийского автономного округа – Югры яв-

ляется в своем роде уникальным и заслуживает научного изучения и может учитываться в процессе формирования российской концепции общественной дипломатии.

Литература

1. О мерах по реализации внешнеполитического курса: указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 605 // [Электронный ресурс] URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/15256> (дата обращения: 13.03.2019).

2. Региональная Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре на период до 2025 года // [Электронный ресурс] URL: <https://deppolitiki.admhmao.ru/obshchestvennye-slushaniya-i-publichnye-obsuzhdeniya/obshchestvennaya-kspertiza/599378/regionalnaya-strategiya-gosudarstvennoy-natsionalnoy-politiki-rossiyskoj-federatsii-v-khanty-mansiys> (дата обращения: 13.03.2019).

3. Губернатор Югры Наталья Комарова обсудила со старшеклассниками Мегиона межнациональные отношения. 1 сентября 2017. [Электронный ресурс] URL: <https://gov.admhmao.ru/vse-povosti/945227/> (дата обращения: 13.03.2019).

4. Черняк Я.С. Программа «60 параллель» // Информационный бюллетень по проектной культуре. № 1 (8) 2003. С. 38.

5. Чупрова А. Наталья Комарова: «Я и сейчас – волонтер» // Сургутская трибуна. № 30 от 01.03.2019. С. 5.

6. Бурлинова Н. Российская публичная дипломатия в 2017 году: обзор основных событий и трендов. [Электронный ресурс] URL: <http://picreadianalitika.ru/> (дата обращения: 13.03.2019).

*Банышев А.А.
Bapyshev A.A.*

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СУБЪЕКТОВ РФ В СФЕРЕ СРЕДНЕГО ОБРАЗОВАНИЯ LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION AND RUSSIAN SUBJECTS IN THE SPHERE OF SECONDARY EDUCATION

В статье предложен анализ законодательства Российской Федерации в сфере среднего образования. Определены проблемы применения нормативных актов субъектов Российской Федерации

в сфере среднего образования. Сделан вывод, что собственное нормотворчество субъектов Российской Федерации сводится к детализации и развитию норм федерального законодателя.

The article offers an analysis of the legislation of the Russian Federation in the field of secondary education. The problems of the application of regulations of the constituent entities of the Russian Federation in the field of secondary education are identified. The conclusion is drawn that own rule-making of the subjects of the Russian Federation is reduced to detailing and development of the norms of the federal legislator. Ключевые слова: среднее образование, законодательные акты, федеральный закон.

Ключевые слова: среднее образование, законодательные акты, федеральный закон.

Keywords: secondary education, legislative acts, federal law.

Строение системы образования в Российской Федерации содержит в себе общее и профессиональное образование, дополнительное образование и профессиональное обучение (п. 2 ст. 10 Федерального закона № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»), которые исполняются по уровням образования [1]. По суждению отдельных исследователей, плюсом Федерального закона «Об образовании в РФ» в том, что он носит определенные приметы «образовательного кодекса», укрепляющего главные взгляды государственной политики в сфере образования, а потому содержит в себе функцию декларирования мировоззрения правового регулирования образовательных правоотношений [2]. Федеральный закон «Об образовании в РФ» отражает конституционную норму, причислив определения порядка разработки, ратификации федеральных государственных образовательных стандартов (далее – ФГОС) и внесения в них модификаций к полномочиям Правительства РФ (часть 9 статьи 11), за исключением образовательных организаций высшего образования, названных в части 10 статьи 11 Федерального закона. Органы государственной власти субъектов РФ не обладают какими-либо властными полномочиями в процессе формирования, принятия и видоизменения ФГОС.

Нормативно-правовое обеспечение образования предполагает определенные нормы. Правовой акт синтезирует в себе общие обязательные правила поведения, создаваемые и охраняемые государством. К общим нормативно-правовым актам относят конституцию страны, другие законы, разнообразные нормативные документы, которые ратифицированы органами исполнительной власти [3]. Нормативные акты оперативно и в полном объеме харак-

теризуют изменяющиеся потребности развития. Они снабжают необходимую стабильность и результативность правового регулирования.

Нормативно-правовое обеспечение образования характеризуется некоторыми важными составляющими. Например, система воспитательного и развивающего процесса регламентируется законами. Под законом понимают нормативный акт, который принимается высшим законодательным органом либо в результате референдума.

Чтобы оценить нормативно-правовое обеспечение образования РФ, необходимо рассмотреть данный вопрос с позиций системного подхода на региональном, федеральном, муниципальном уровнях, а также в рамках отдельной образовательной организации. Содержание, смысл, использование любых нормативных и правовых актов в первую очередь определяются свободами и правами человека и гражданина, которые установлены основным законом нашей страны – Конституцией. Поэтому нормативно-правовое обеспечение образования Российской Федерации базируется на Конституции РФ, законодательных документах страны, нормативных приказах и распоряжениях Министерства просвещения (ранее – Министерства образования и науки) РФ. Также в данную систему включены распоряжения региональных, муниципальных органов, распоряжения по конкретным образовательным организациям.

При реализации Федерального закона «Об образовании в РФ» Министерство образования и науки РФ для достижения большей степени согласованности нормативного регулирования правоотношений в сфере образования разработало проект модельного закона субъекта РФ «Об образовании в субъекте РФ» [4]. Для осуществления требований Федерального закона в субъектах РФ была реализована законопроектная деятельность по приведению законов субъектов РФ, регулирующих взаимоотношения в сфере образования, в соответствии с Федеральным законом № 273-ФЗ, а также по разработке и принятию законодательного акта, регулирующего взаимоотношения в сфере образования на территории соответствующего субъекта Российской Федерации в случае отсутствия базового закона. Большинство субъектов РФ приняли единые региональные законы, регулирующие взаимоотношения в сфере образования на территории субъектов РФ, в 2013-2014 годах взамен прежних законодательных актов об образовании, не отвечающих запросами Федерального закона или отсутствующих. В 2015 году приняла свой закон «Об образовании» Республика Крым [5].

Принятие базового регионального закона об образовании в субъекте РФ есть один из способов координации законодатель-

ства на уровне региона. Разработка и публикация базовых законов, рекомендуемых для регламентации вопросов сферы образования субъектов РФ, содействовала созданию общей концептуальной основы актов сферы образования, встречаемых на региональном уровне и унификации терминов и понятий в законодательном разрешении однотипных правовых задач, а также оформлению системы регионального законодательства как единой, внутренне увязанной системы. Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» (ст. 16) предусмотрено, что объединения, осуществляющие образовательную деятельность, вправе применять электронное обучение, дистанционные образовательные технологии при осуществлении образовательных программ в порядке, назначенном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по развитию государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

Также предусмотрено, что при реализации образовательных программ с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий местом осуществления образовательной деятельности есть место нахождения объединения, осуществляющего образовательную деятельность, или его отделения автономно от места нахождения обучающихся. При реализации образовательных программ с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий организация, осуществляющая образовательную деятельность, оснащает защиту сведений, собирающих государственную или иную сберегаемую законом тайну.

Нормативно-правовое обеспечение инклюзивного образования базируется на Конституции РФ, приказе Министерства образования и науки РФ, ФЗ «Об образовании», от 29 декабря 2012 года, ст. 2. В связи с повышением на территории государства численности детей, имеющих серьезные проблемы с физическим и психическим здоровьем, на уровне Правительства Российской Федерации было принято решение об организации специального обучения. В рамках национального проекта, разработанного с целью учебы детей с ограниченными возможностями здоровья, преподаватели прошли особую подготовку, получили сертификаты на право дистанционной работы с детьми-инвалидами.

Нормативно-правовое снабжение инклюзивного образования обосновывается на главных правах человека, которые указаны в Конституции Российской Федерации, в частности, на получении качественного бесплатного обучения [6]. В любом российском регионе разработаны дополнительные региональные распоряжения и приказы, в которых уточнены особенности организации такого

обучения. Во всех российских регионах созданы специальные центры, координирующие деятельность дистанционных преподавателей, обеспечивающие доступность и качество воспитания и образования детей-инвалидов. На федеральном уровне деятельность обосновывается на федеральных нормах. Структура и совокупность нормативных документов аналогичны федеральной системе, в ней выделяются приказы, постановления регионального министерства, инструктивно-методические письма, положения, инструкции.

Практически все субъекты Российской Федерации обеспечили соответствие своих подзаконных актов в сфере образования федеральному законодательству в части назначенных полномочий исполнительных органов государственной власти регионов. Для дальнейшего совершенствования правового регулирования взаимоотношений в сфере образования на уровне субъектов РФ необходимо закончить обновление регионального законодательства об образовании, включая акты подзаконного уровня [5]. Субъектам Российской Федерации необходимо обратить особое внимание на нормативное регулирование снабжения и проведения государственных итоговых аттестаций выпускников; организации работы региональной психолого-медико-педагогической комиссии по оказанию соответствующей помощи и определению форм дальнейшего обучения и воспитания детей с ограниченными возможностями здоровья и несовершеннолетних граждан, порядка проведения оценки результатов принятия решения о преобразованию или ликвидации образовательной организации. Современная система образования в нашей стране строится на принципах, которые используют в европейских странах, и только начала свое развитие. И хочется верить, что рано или поздно нашу новую российскую систему образования, как и советскую, признают самой сильной и эффективной [7]. В данное время в сфере образования опережающее нормотворчество субъектов Российской Федерации в обширном смысле отсутствует, ведь федеральный законодатель довольно детализировано регулирует данную область общественных отношений.

Главным документом, который определяет особенности воспитательного, развивающего, обучающего процессов, в Российской Федерации является закон «Об образовании». После присоединения в 2003 году России к Болонской конвенции совершились значимые реформирования высшего, среднего и дошкольного образования. Российское законодательство определяет одинаковые возможности для всех граждан страны на приобретение образования каждого уровня, независимо от национальности, расы, пола, материальных возможностей. Собственно, на данном положении зако-

на «Об образовании» обязаны базироваться все региональные, муниципальные органы, разрабатывая определенные приказы, инструкции, распоряжения, касающиеся воспитания и обучения подрастающего поколения россиян.

Литература

1. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 06.03.2019). [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/ (дата обращения 28.03.2019).

2. Андриченко Л.В., Баранков В.Л., Булаевский Б.А. Образовательное законодательство России. Новая веха развития: монография под ред. Путило Н.В. / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: ИД Юриспруденция, 2015. С. 480.

3. Козырин А.Н. Управление образованием: организационно-правовые основы: учебное пособие / Федеральный центр образовательного законодательства. – М, 2015. С. 234.

4. Модельный закон субъекта РФ «Об образовании в субъекте РФ» [Электронный ресурс]. URL: https://минобрнауки.рф/документы/249/файл/2221/Проект_модельного_закона.pdf (дата обращения 28.03.2019).

5. Кудилинский М.Н. Особенности правового регулирования государственного контроля в сфере образования // Журнал российского права. 2017. № 12. С.101–109.

6. Ландушкина Н.М. Образовательное право: вопросы теории и практики: монография. Рязань: Изд. «Концепция», 2017. С. 236.

7. Рожков А. И. Образовательное право: учебник для академического бакалавриата. Москва: Издательство Юрайт, 2017. С. 189.

*Бурага В.М.
Buraga V.M.
Романков А.Н.
Romankov A.N.*

ОПТИМИЗАЦИЯ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ: РОССИЙСКАЯ ПРАВОВАЯ ПРАКТИКА OPTIMIZATION OF TAXATION: RUSSIAN LEGAL PRACTICE

В статье предложен сравнительный анализ вопросов оптимизации налогообложения с учетом существующей российской право-

вой практики. Рассматриваются основные проблемные аспекты такой оптимизации и риски при допускаемых нарушениях субъектами налогообложения.

The article offers a comparative analysis of tax optimization issues taking into account the existing Russian legal practice. The main problem aspects of such optimization and risks in case of violations by subjects of taxation are considered.

Ключевые слова: оптимизация налогообложения, ответственность за нарушения налогового законодательства, минимизация уплаты налогов.

Keywords: optimization of taxation, responsibility for violations of tax laws, minimization of tax payment.

Оптимизация налогообложения, как методика минимизации уплаты налогов, применяемая в разумных пределах, не может являться основанием для привлечения субъекта налогообложения к ответственности. Чтобы понимать масштабы рисков привлечения к тому или иному виду ответственности, необходимо иметь представление о самой оптимизации налогообложения и ее основных чертах.

В российском законодательстве характеристики такой имеющегося интереса к этому явлению, существуют различные наработки.

По мнению О.В. Мальцева, под оптимизацией налогообложения принято понимать, прежде всего, снижение налогов и налоговой нагрузки легальным способом. Основной идеей оптимизации считается уменьшение величины налогов, уплачиваемых в бюджет, но это не совсем так. Думается, что у оптимизации имеется и еще одно важное свойство, которое состоит в возможности налогоплательщиков после уплаты налогов увеличить свои доходы [4, с. 37].

Как указывает Е.В. Шестакова, оптимизация налогов предполагает увеличение финансовых результатов при экономии налоговых расходов, а также решает задачу недопущения большей динамики роста налоговых платежей по сравнению с динамикой роста выручки предприятия [6, с. 49].

На наш взгляд, оптимизация налогообложения – это естественный процесс, присущий работе любого юридического лица. Стремление к экономии и уменьшению сумм перечисляемых налогов, не пренебрегающее положений законодательства, не должно наказываться, если этот процесс не выходит за рамки законности.

Оптимизация налогообложения, присущая финансовой деятельности именно юридического лица, при этом не должна принимать радикальный характер, находясь на грани разумности и

законности. Задачей налоговых органов и является выявление имеющих место неправомерных действий предприятий и организаций. Движение по пути полного запрета оптимизации налогообложения (звучало и такое) – будет неправильным.

Поэтому возникает резонный вопрос о том, имеются ли способы оптимизации налогообложения, соответствующие действующему законодательству. Как отмечает Е.В. Шестакова, в законодательстве предусмотрены налоговые льготы, а также особые налоговые режимы, свойственные особым экономическим зонам [7, с. 40]. То есть оптимизация налогообложения предоставляется самим государством к использованию, но в «завуалированном» виде.

К примеру, никто не запрещает пользоваться законно установленными льготами по уплате различных налогов (на прибыль, по имуществу, земельному налогу, по НДС и т. д.).

Так как в разных регионах страны ставки налога могут существенно отличаться, то у организаций имеется законная возможность уменьшить сумму транспортного налога, зарегистрировав транспорт по местонахождению тех своих филиалов, где ставки ниже [2, с. 33].

Минимизация налога НДС, к примеру, возможна путем замены трудовых договоров с наемными работниками. То есть это можно сделать, заключив договоры: с индивидуальными предпринимателями; с юридическими лицами. На практике в этом плане оптимизация налогообложения по НДС не существенна для предприятий, так как компания имеет статус налогового агента.

Возможно оптимизировать налогообложение при привлечении на работу иностранных граждан, используя ставку 13% для высококвалифицированных граждан и граждан Белоруссии [6, с. 60].

Что же касается незаконных способов налоговой оптимизации, которые также модернизируются и их число постоянно увеличивается, то здесь требуется кропотливая работа фискальных органов по их выявлению и контролю за деятельностью субъектов налогообложения.

Так, появление в 2017 г. ст. 54.1 в Налоговом кодексе РФ [1] фактически знаменует окончательное завершение процесса имплементации налогового института противодействия злоупотреблению правами через процесс перехода к повсеместной реализации в рамках складывающихся на территории России налоговых правоотношений принципа преимущества экономической сути хозяйствующего субъекта над его юридической формой [3, с. 36].

В заключение отметим ряд проблемных вопросов, касающихся оптимизации налогообложения с учетом правового пространства РФ на современном этапе.

При осуществлении государственного контроля в области налогообложения компетентные органы часто сталкиваются с постановкой вопроса о законности минимизации налоговых отчислений. Здесь важно понимать, что оптимизация в целом не может приравниваться к налоговым преступлениям (правонарушениям). Оптимизация имеет право существовать, как особое правомочие предприятий – налогоплательщиков (в том числе и физических лиц, индивидуальных предпринимателей) на уменьшение размера уплачиваемых налогов.

В то же время именно отсутствие легальной регламентации вопросов оптимизации налогообложения порождает ряд проблем.

Во-первых, имеет место различное понимание природы оптимизации со стороны контролирующих органов и налогоплательщиков.

Во-вторых, порождается предвзятое отношение со стороны контролеров к лицам, применяющим оптимизацию и не скрывающим это.

В-третьих, возникает необходимость проведение поиска применяемых налогоплательщиками или связанными с ними третьими лицами налоговых схем, путем сбора по указанным лицам информации и применению допросов свидетелей и т. д.

Между тем, говоря о контроле за налоговой оптимизацией, следует различать добросовестную (законную) налоговую оптимизацию (например, раздел бизнеса между братьями) и недобросовестную (незаконную) оптимизацию – создание налоговых схем, где происходит намеренное формирование недобросовестными лицами каскада гражданско-правовых сделок (либо их условий), а также совершение иных действий с целью искажения сведений о фактах хозяйственной жизни (совокупности таких фактов) и об объектах налогообложения, влекущих уменьшение или зачет уплаты налогов [3, с. 37].

Таким образом, требуется четкое определение границ законной оптимизации налогообложения с выведением ее признаков. Это поможет всем – и налоговым органам, и налогоплательщикам. Четкие критерии – четкие «правила игры». Как видим, в рассматриваемой области налоговому законодательству есть куда стремиться.

Думается, проблема налоговой оптимизации давно требует своего разрешения. В этом плане российская правовая практика отстает от современных реалий. На наш взгляд, своевременное вмешательство в ситуацию законодателя и изменение (дополнение) налогового законодательства стали бы также оперативной превентивной мерой незаконной оптимизации.

Верно замечание о том, что оптимизация налогообложения

предполагает разработку комплекса мер, направленных в рамках действующего законодательства на снижение налоговой нагрузки. Однако надо понимать, что, когда компания стремится сэкономить на налогах, она уже находится в зоне потенциального риска [5, с. 48].

К сожалению, в целом и судебная практика ориентирована на признание налоговой выгоды необоснованной. Причина тому – несовершенство действующего налогового законодательства.

Наконец, каждое введение нового налога (сбора) синхронно будет порождать внедрение новых методик оптимизации налогообложения в этих сферах. К сожалению, полностью избежать налоговых рисков при нынешнем уровне развития российской экономики практически невозможно. Причиной являются, прежде всего, противоречия в налоговом законодательстве.

Литература

1. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ: по сост. на 27.12.2018 // Российская газета. 1998. № 148-149.
2. Беспалов М. Расчет и региональные особенности оптимизации транспортного налога // Бухгалтер-профессионал автотранспортного предприятия. 2010. № 9. С. 32–46.
3. Кныш Р.Д. Перспективы развития законодательства по проведению контроля в отношении «незаконной налоговой оптимизации» // Финансовое право. 2018. № 11. С. 35–38.
4. Мальцев О.В. Правовое обеспечение деятельности государственных органов по контролю за оптимизацией налогообложения // Административное право и процесс. 2016. № 2. С. 37–39.
5. Федоров Е.А., Баранова Л.Г., Федорова В.С. Налоговые риски: идентификация и минимизация // Налогообложение, учет и отчетность в страховой компании. 2010. № 4. С. 48–62.
6. Шестакова Е.В. Налоговая оптимизация. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2013. 536 с.
7. Шестакова Е.В. Законные схемы оптимизации налогообложения // Юрист. 2014. № 10. С. 40–46.

**Гених В.В.
Genih V.V.**

**Научный руководитель: д. ю. н.,
Профессор Зеленцов А.Б.
Supervisor: PhD, Professor Zelentsov A. B.**

ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ МИГРАНТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ LEGAL MECHANISMS FOR THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF MIGRANTS IN RUSSIA

В статье идет речь о проблемах, возникающих у мигрантов в период нахождения на территории Российской Федерации. Рассматриваются вопросы обеспечения и защиты прав мигрантов в административном и судебном порядке, обсуждается роль уполномоченного по правам человека при осуществлении полномочий в сфере миграционных отношений. Высказывается вывод о необходимости приложить совместные усилия гражданского общества и государства для обеспечения защиты прав мигрантов в России.

The article deals with the actual problems of migrants during their stay in the territory of the Russian Federation. The issues of ensuring and protecting the rights of migrants in administrative and judicial procedures are discussed, the role of the Commissioner for human rights in the exercise of powers in the field of migration relations is discussed. It is concluded that it is necessary to make joint efforts of civil society and the state to ensure the protection of the rights of migrants in Russia.

Ключевые слова: мигранты, защита прав, иностранный гражданин, миграционное законодательство, гражданское общество, трудовые мигранты.

Keywords: migrants, protection of rights, foreign citizen, migration legislation, civil society, labor migrants.

Миграция населения относится к категории естественных явлений, поэтому все процессы, происходящие в сфере миграции, подчиняются определенным универсальным законам социального развития, которые приобретают специфику в зависимости от исторического времени и места. За последние десятилетия миграция населения во всем мире существенно возросла, и от того, как мы будем обращаться с мигрантами, будет зависеть успех построения нами общества, основанного на справедливости, демократии, достоинстве и безопасности для каждого человека.

В Российской Федерации содержание правового статуса ми-

грантов предусматривает как наличие прав, так и существование обязанностей, предусмотренных как внутренним законодательством, так и нормами международного права. Как отмечает Григорий Егорович Алексеев, существует две тенденции в формировании современной миграционной политики: с одной стороны, отечественная правовая система активно адаптирует международные стандарты государственно-правового регулирования отношений в сфере миграции, с другой – происходит регионализация прав мигрантов [1, с. 7]

Правовое регулирование миграционных процессов в России охватывает широкий круг проблем: визовый и безвизовый режимы въезда и выезда, свободы передвижения и выбора места жительства, российское гражданство, миграционный учет, трудовые отношения, правовой статус мигранта, его личные, социальные, имущественные и иные права, обеспечение и защита прав мигрантов Конституция Российской Федерации провозглашает: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» [2].

Из-за несовершенства миграционного законодательства и неразвитости миграционной инфраструктуры миграция все чаще приобретает незаконный характер, от чего возникают экономические и социальные издержки миграционных процессов, снижается их эффективность. Все это приводит к ряду серьезных последствий: криминализации миграционного трафика, нарушениям трудового и социального законодательства в отношении мигрантов со стороны принимающего сообщества, развитию социальной уязвимости в группах мигрантов со всеми вытекающими для российского общества проблемами [3, с. 264, 265].

Основная задача любого правового демократического государства состоит в том, чтобы упорядочить миграционные потоки, направить их в правовое русло, поскольку отсутствие четкого правового регулирования снижает уровень обеспечения национальной безопасности государства, прав и свобод, как граждан Российской Федерации, так и самих мигрантов [4, с. 205-206].

Обсуждая проблемы, с которыми сталкиваются мигранты в России, следует начать с миграционного учета, который является одной из форм государственного регулирования миграционных процессов и направлен на обеспечение и исполнение установленных Конституцией Российской Федерации гарантий соблюдения права каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации и других прав и свобод лично

сти, а также на реализацию национальных интересов Российской Федерации в сфере миграции.

Институт миграционного учета был введен Федеральным законом Российской Федерации от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации», принятие которого позволило обеспечить переход от разрешительной регистрации к уведомительной системе миграционного учета [5]. Упрощение процедуры миграционного учета было направлено в первую очередь на создание условий исключающих уклонение мигрантов от постановки на учет и нарушение законодательства с их стороны. Однако практика применения данного закона показывает на наличие правового пробела, создающего обратную ситуацию, подталкивающую иностранных граждан на нарушение российского законодательства.

Так, до настоящего времени остается не урегулированным вопрос постановки на миграционный учет членов семьи временно пребывающего иностранного гражданина, имеющего на праве собственности жилое помещение на территории Российской Федерации [6]. В соответствии с пунктом 7 части 1 статьи 2 Федерального закона Российской Федерации от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации», в качестве принимающей стороны могут выступать постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства. Кроме того, в качестве принимающей стороны в отношении членов своей семьи, могут выступать также иностранный гражданин или лицо без гражданства, относящиеся к высококвалифицированным специалистам. Высококвалифицированный специалист – иностранный гражданин или лицо без гражданства, получившие разрешение на работу в соответствии со статьей 13.2 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [7].

Вместе с тем, в соответствии с частью 3.1 статьи 22 Федерального закона РФ от 18.07.2006 № 109-ФЗ, при наличии у иностранного гражданина права собственности на жилое помещение, находящееся на территории Российской Федерации, он может заявить такое помещение в качестве своего места пребывания. Таким образом, если иностранный гражданин имеет статус временно пребывающего иностранного гражданина на территории Российской Федерации и не является высококвалифицированным специалистом, он не может выступать в качестве принимающей стороны для членов своей семьи и осуществить их постановку на миграционный учет в собственном жилом помещении. Такой пробел в за-

конодательстве создает ситуацию, при которой члены семьи данной категории иностранных граждан вынуждены вставать на миграционный учет по иному адресу, не являющемуся в действительности их местом пребывания, фактически проживая в жилом помещении, принадлежащем на праве собственности, тем самым, осуществляют фиктивную постановку на миграционный учет.

Поскольку большинство иностранных граждан, прибывающих в Россию являются трудовыми мигрантами, то наиболее насущной для них проблемой является помощь в трудоустройстве, а также построение отношений с работодателем. Довольно часто трудовые правоотношения заменяются гражданско-правовыми в рамках договора об оказании услуг. В этом случае трудовое законодательство не распространяется на лиц, вступивших в гражданско-правовые отношения, поэтому работник по такому договору не может претендовать на права, гарантии и льготы, установленные законом. Тем самым работодатель стремится минимизировать расходы по налогам, отчислениям во внебюджетные фонды, а также возможностью в любой момент отказаться от исполнения таких договоров.

Значительная часть трудовых отношений, в которые вступают мигранты, не имеет договорного оформления. Это означает, что занятость мигрантов встраивается в теневые сектора экономики, что делает работников болееязвимыми и радикально снижает возможности их социальной защиты. И как следствие – рабский и принудительный труд, нахождение людей в подневольном состоянии и т. п. [8].

Таким образом, с целью урегулирования внешней трудовой миграции представляется необходимым дать более широкую правовую трактовку института ответственности работодателей, использующих иностранную рабочую силу, предусмотреть социальную ответственность работодателя за нанимаемых иностранных работников. В частности, следует обязать работодателей, привлекающих трудовых мигрантов, предоставлять им надлежащие условия проживания, медицинские гарантии, минимальную социальную защиту. Также решением проблем в сфере трудовой миграции могло бы стать принятие специального федерального закона, предметом регулирования которого было бы исключительно правовое регулирование привлечения и использования иностранной рабочей силы как самостоятельной категории мигрантов. Комплекс норм данного закона позволил бы обеспечить регламентацию правового статуса иностранных работников в Российской Федерации [9].

Развитие тесных отношений между государствами, расширение

контактов между гражданами и юридическими лицами в самых разных областях, привело к увеличению в судах России количества дел с участием «иностранного элемента». Иностранцы граждане в случае нарушения их законных прав и интересов могут обращаться в компетентные органы за их защитой (например, в суд, прокуратуру и т. д.). В России нет каких-либо ограничений или условий, выполнение которых необходимо для обращения иностранца в суд. При этом судопроизводство ведется по нормам российского процессуального законодательства.

Иностранцы лица могут выступать в качестве истцов и ответчиков, третьих лиц, лично участвовать в судопроизводстве или через представителя. Являясь стороной в процессе, иностранный гражданин пользуется в нашем суде всеми процессуальными правами наравне с гражданами России. Лицам, участвующим в деле и не владеющим языком, на котором ведется судопроизводство, Конституцией РФ обеспечивается право полного ознакомления с материалами дела, право на участие в судебных действиях через переводчика и право выступать в суде на родном языке (ст. 171). Однако защита своих прав иностранными гражданами в судебном порядке требует значительных финансовых затрат.

Для соблюдения принципа законности в работе органов публичной власти в современных государствах особое значение имеет механизм обжалования гражданами действий и решений данных органов. Право граждан на защиту своих прав всеми способами, не запрещенными законом, закреплено в Конституции РФ в статье 45. Одним из способов защиты своих прав является направление жалобы в орган государственной власти, право на подачу которой закреплено в ст. 33 Конституции РФ.

Рассмотрение жалоб осуществляется в административном и судебном порядке. Обращаясь в административном порядке, гражданин не утрачивает право на обращение в суд. Постепенно административная форма обжалования действий и решений органов исполнительной власти, используется для урегулирования все более широкого круга правоотношений в сфере защиты прав и интересов граждан. Правила производства административного (досудебного) порядка рассмотрения жалоб граждан представлены в форме Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ». Одним из недостатков досудебной процедуры разрешения жалоб служит то, что их разрешением занимаются заинтересованные органы государственной власти и рассматривается жалоба в отсутствие самого заявителя. Поэтому зачастую жалобы граждан не удовлетворяются органами исполнительной власти. Такая ситуация не может считаться эффектив-

ной, особенно, в вопросе привлечения к ответственности виновных должностных лиц.

В рамках судебной формы обжалования существует единственный способ – обращение в суд с жалобой на действия (бездействия) и решения государственного органа, органа местного самоуправления и их должностных лиц. Данный порядок урегулирован в Кодексе административного судопроизводства РФ и Арбитражном процессуальном кодексе РФ.

По итогу рассмотрения жалобы она может быть полностью или частично удовлетворена, либо гражданину будет отказано в удовлетворении заявленных требований с разъяснением причин. В случае удовлетворения жалобы уполномоченный орган обязан принять меры по восстановлению или защите нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина.

Одной из наиболее сложных задач современной России является изменение взаимоотношений власти и человека. В этих условиях важно развитие новых демократических институтов, осуществляющих контроль за соблюдением прав человека государственными органами. Таким институтом, известным во многих странах, стал институт омбудсмана (Уполномоченного по правам человека).

В компетенцию Уполномоченного входит рассмотрение жалоб граждан Российской Федерации и находящихся на территории России иностранных граждан и лиц без гражданства на решения или действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее они обжаловали эти решения или действия (бездействия) в судебном либо административном порядке, но не согласны с решениями, принятыми по их жалобе.

Чтобы иностранные граждане, находясь в России, могли в полном объеме реализовать свои конституционные права, необходимо рассмотреть вопрос об оказании данной категории лиц квалифицированной правовой помощи.

Мигрантам достаточно сложно ориентироваться в действующем Российском законодательстве, поэтому при обращении в различные учреждения они испытывают потребность в разъяснении порядка административных процедур, помощи в оформлении документов и т. д. К этой работе необходимо привлекать структуры гражданского общества, развивать общественно-государственное партнерство, оказывать информационные и юридические услуги мигрантам в целях их адаптации в принимающее общество, создавать социальную инфраструктуру, в том числе сети социально ориентированных некоммерческих организаций [10].

В этом направлении уже ведется определенная работа. Во мно-

гих регионах России сейчас создаются центры социальной адаптации и интеграции мигрантов в принимающее общество. Как правило, это некоммерческие и общественные организации, нередко построенные по принципу диаспор, оказывающие различный спектр услуг: консультирование по применению норм российского законодательства; помощь в постановке на миграционный учет, оформлении документов, прохождении медицинского освидетельствования, предоставлении жилья для проживания (на основании договоров с общежитиями), изучение русского языка [11].

В заключении хотелось бы отметить, что степень действительно предоставляемых гарантий соблюдения прав граждан определяется не только экономическими и правовыми возможностями государства, но и состоянием общества, так как задачи государства в полной мере реализуются лишь при слаженной работе общества и его гражданских структур.

Литература

1. Алексеев Г.Е. Современная российская миграционная политика: правовое обеспечение региональных интересов: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Ростов-на-Дону, – 2004. – с. 7.
2. Конституция Российской Федерации (ред. от 21 июля 2014 г.) // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 4 августа 2014, № 31, ст. 4398. <http://www.pravo.dov.ru>.
3. Стратегия – 2020. Новая модель роста – новая социальная политика. Книга 1. /Под ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьмина. М., 2013.
4. Проява С.М., Саудаханов М.В. Обеспечение экономической безопасности России посредством противодействия коррупции // *Вестник Московского университета МВД России*, 2008, № 10.
5. Административное право России: учебник. 6-е изд-е. Колл. авторов. / Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, М.: 2015.
6. Административное право России: учебник. 7-е изд-е. Колл. авторов. / Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, М.: 2017.
7. Федеральный закон Российской Федерации от 21.12.2013 № 376-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // *СЗ РФ*. 2013. № 51. Ст. 6696.
8. Балашова Т.Н., Гошуляк В.В. Трудящиеся мигранты как субъекты миграции: особенности правового регулирования интеграции в Российской Федерации // *Общественные науки. Политика и право*, № 4 (20), 2011.
9. Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика / Т.Я. Хабриева. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ», 2008. – с. 117.

10. См.: URL: [oprfl.m/Новости регионов](http://oprfl.m/Новости_регионов) (14.03.2016) (дата обращения: 20.03.2016).

11. Воронина Н.А. Механизмы защиты прав мигрантов в Российской Федерации// Труды института государства и права РАН 3/2016.

Гомер Ю.А.

Gomer Yu.A.

Научный руководитель: Филиппова Н.А.

Supervisor: Filippova N.A.

**ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ И СПОСОБЫ ГОЛОСОВАНИЯ:
ПРОБЛЕМА КЛАССИФИКАЦИИ В КОНТЕКСТЕ
КОДИФИКАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ
LEGAL REGIMES AND METHODS OF VOTING:
THE PROBLEM OF CLASSIFICATION IN THE CONTEXT
OF THE CODIFICATION OF ELECTORAL
LEGISLATION IN RUSSIA**

В статье предложено описание и разграничение видов и способов голосования на выборах в РФ. Поставлен вопрос о необходимости кодификации избирательного законодательства, принятии Избирательного кодекса РФ.

The article proposed a description and distinction of types and methods of voting in elections in the Russian Federation. The question of the need to codify electoral legislation, the adoption of the Electoral Code of the Russian Federation.

Ключевые слова: избирательное право, избирательный кодекс, способы голосования, выборы, голосование.

Keywords: suffrage, electoral code, methods of voting, elections, voting.

Анализируя развитие избирательного законодательства в Российской Федерации, можно сказать, что выборы прочно вошли в жизнь российского гражданина в качестве формы прямой демократии. В СССР народовластие являлось формальным институтом государства, сейчас же можно говорить о том, что оно трансформировалось в настоящую конституционную основу российской государственности.

Выборы – это процедура реализации волеизъявления гражданина. Для осуществления данной процедуры необходимо произвести конкретные избирательные действия, при этом обладая определенными правами для этого. Существуют и некоторые ограничения, таковыми являются: достижение избирательного возраста, дееспособность, наличие гражданства и т. д.

Одним из процедурных элементов российского избирательного процесса является так называемая «пассивная» регистрация избирателей, то есть включение всех, обладающих активным избирательным правом, в списки избирателей автоматически по факту их регистрации. Это в некоторых случаях создает проблемы для реализации избирательного права в условиях современных мобильных обществ. Мы все реже живем по месту постоянной или временной регистрации. Привязанность к месту регистрации при составлении списка избирателей все чаще определяется как «избирательное крепостное право». Помимо того, что это проблема для избирателей, это и проблема организации избирательного процесса, возможность фальсификации (например, при досрочном голосовании).

В государствах Европы эту проблему решают чаще всего двумя способами: 1) за счет «активной регистрации»: избиратели сами приходят в избирательные комиссии (или иные уполномоченные органы), на основании их заявлений и составляется список избирателей. Таким образом, в списки избирателей граждане попадают по месту фактического нахождения; 2) за счет электронного голосования.

Последний способ практикуют и в Российской Федерации посредством комплекса средств ГАС «Выборы», определяется оно как «голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием комплекса средств ГАС «Выборы». Система электронного голосования имеет как плюсы, так и минусы. Одним из последних является возможность фальсификации результатов голосования.

В России в 2017 году впервые была сделана попытка отказаться от «избирательного крепостного права», то есть попробовать составлять списки избирателей исходя из места их фактического нахождения, а не по месту регистрации, что было отражено в Федеральном законе № 67-ФЗ (далее – 67-ФЗ) [1] путем внесения поправки ст. 4 Федерального закона от 01.06.2017 № 104-ФЗ [2]: «Основанием для включения гражданина... в список избирателей... на конкретном избирательном участке... является факт нахождения места его жительства на территории этого участка, а в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом,

ным законом, – факт пребывания (временного пребывания, нахождения) гражданина на территории этого участка (при наличии у гражданина активного избирательного права, права на участие в референдуме)». Выборы, проводившиеся в сентябре 2017 года, стали своего рода экспериментом, результаты которого были учтены при организации и проведении выборов Президента РФ 18 марта 2018 года. Исходя из этого можно сказать, что российское избирательное право нуждается в модернизации.

Таким образом, голосование в Российской Федерации может проходить в двух формах:

- в правовом режиме личного присутствия избирателя на избирательном участке в день голосования;
- в правовом режиме личного отсутствия избирателя на избирательном участке в день голосования.

Эти режимы в свою очередь делятся на подгруппы, так в режиме личного присутствия гражданин может проголосовать на избирательном участке по месту проживания, на избирательном участке по месту пребывания, по месту нахождения, по открепительному удостоверению и, наконец, на специальных избирательных участках. В том случае, если гражданин в силу обстоятельств не может присутствовать на выборах лично, есть выход. Гражданин может проголосовать посредством переносных урн для голосования в день голосования, проголосовать досрочно, или отправить свой бюллетень по почте.

Совершенствование института выборов вновь актуализирует вопрос о необходимости проведения кодификации российского избирательного законодательства. Принцип кодификации заключается в коренной переработке действующих нормативных актов в сфере избирательного права. Из этого следует, что проведение инвентаризации законодательной базы избирательного права и проработка норм права избирательного законодательства позволит сформировать избирательные нормы права в единый Избирательный кодекс. Пока что федеральные и региональные избирательные законы получаются слишком объемными из-за дублирования норм «рамочного» Федерального закона № 67-ФЗ, а нередко и искажают смысл его норм. Нет однозначных критериев выбора, какие нормы, установленные конкретизирующим региональным законом, являются дополнительными гарантиями избирательных прав, а какие – дополнительными ограничениями этого права [3 с. 89].

Стоит отметить, что идея кодификации станет возможностью преодоления бессистемности избирательного законодательства, поскольку граждане РФ нуждаются в полноценной защите прав. Таким образом, Единый нормативный акт позволит более четко

определить границы дозволенного, ограничения прав и их защиту, и на сегодняшний день вопрос кодификации не стоит на месте. В 2018 году факультету политологии МГУ была поручена разработка Избирательного кодекса, по состоянию на апрель 2019 года результат не был получен. Сейчас создана еще одна площадка для рассмотрения вопроса разработки Избирательного кодекса – научно-экспертный совет при ЦИК РФ.

Российское избирательное законодательство требует модернизации, кодификации, устранения барьеров при реализации избирательных прав для отдельных категорий граждан. Не менее важно формировать информационное общество путем внедрения ИТ-технологий в избирательный процесс.

Литература

1. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 05.02.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 01.06.2017 № 104-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 19.03.2019).

3. Матгузов Н.И. Теория государства и права: учебник. - М.: Юристъ, 2017. – 640 с.

Ефимова О.М.

Efimova O.M.

Научный руководитель: Гребнева Н.Н.

Supervisor: Grebneva N.N.

СОВРЕМЕННЫЙ ВЗГЛЯД НА ПРОБЛЕМУ ПОДРОСТКОВЫХ СУИЦИДОВ MODERN VIEW ON THE PROBLEM OF TEENAGE SUICIDES

В статье рассматривается проблема борьбы с подростковым суицидом как острой социальной проблемой современного общества. Важную профилактическую роль в данном вопросе играет качественное расследование уголовных дел и привлечение к ответственности лиц, которые довели несовершеннолетнего до самоубийства.

The article deals with the problem of combating teenage suicide as an acute social problem of modern society. An important preventive role in this issue is played by the qualitative investigation of criminal cases and the prosecution of persons who brought a minor to suicide.

Ключевые слова: суицид, психологическая травма, судебно-психологическая экспертиза, причинно-следственная связь, правоохранительные органы.

Keywords: suicide, psychological trauma judicial-psychological examination, a causal relationship, law enforcement authorities.

*Ничего страшного, если над тобой смеются...
Гораздо хуже, когда над тобой плачут...
Михаил Жванецкий*

Проблема подросткового суицида является одной из важных и актуальных проблем нашего времени. Если говорить о статистике, то цифры ужасают. Так, по данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) ежегодно в результате самоубийств погибают более 800 000 человек – один человек каждые 40 секунд [1]. Согласно приводимой ВОЗ статистике, среди покончивших жизнь самоубийством более половины – молодые люди (в возрасте 15–29 лет) [2].

А что такое суицид?

Суицид – самоубийство [3].

Самоубийство, преднамеренное лишение себя жизни.

Зачастую проблемы подростков настолько явные и «придуманные», что их не замечают ни взрослые, ни «дети-подростки», которые всего лишь постоянно, допустим, с первого класса просто смеются над своим одноклассником или одноклассницей из-за его внешности (например, смешных ушей, раскосых глаз, мимики, манеры говорить, несовременно одеваться и так далее). Как правило, насмешки носят «стадный», групповой характер. По принципу: «Все засмеялись, и я засмеялся!», «Все побежали, и я побежал!». А подростку, над которым постоянно все потешаются, будет нанесена психологическая травма. Редко кто захочет общения с таким подростком, он может стать «изгоем» в коллективе, если, конечно, вовремя на данную проблему не обратят внимания родители, педагоги, друзья. Поэтому мы, взрослые, должны понимать, что многое из того, что нам кажется пустяком, для ребенка – проблема. Поэтому наша обязанность – не допустить у ребёнка мысли о том, что нет выхода из сложившейся ситуации.

Подростковый (пубертатный) возраст – важный, ответственный

и нелегкий этап жизни, который характеризуется полным отсутствием гармонии. Это переходное от детства время, в течение которого организм достигает биологической половой зрелости. Соответствует периоду полового созревания у девочек возраст примерно с 12 до 16 лет, у мальчиков – с 13 до 17-18 лет [4].

Нынешние дети отличаются от детей в эпоху социализма. В современном мире очень много вполне доступных соблазнов, связанных с развлечениями для подростков. Кто-то из подростков стремится «выделиться», кто-то «быть, как все», но «выделиться» не за счет каких-либо учебных достижений, а за счет своей «крутости», наличия дорогостоящих смартфонов, планшетов, то есть «гаджетов». Семейные ценности, которые прививались с младенчества, у подростка теряют смысл. Как правило, наступает апатия к учебе, к родным, некогда любимым хобби. Популярность приобретает виртуальная реальность, жизнь в игре. Природа различного рода «групп смерти» в России мало изучена, так как данные группы возникли не так давно. В наш прогрессирующий век компьютеризации некоторые подростки большую часть времени проводят в социальных сетях, причем, как правило, без всякого контроля со стороны взрослых.

Если вы посмотрите на руки и ноги школьников, то увидите, что они у многих сегодня разрисованы шрамами – мода такая [5]. Действительно, речь идет о моде, моде на смерть!

Взрослые же, несмотря на свою занятость, должны проявлять терпение и бдительность, обсуждать проблемы в школе, на улице, совместно искать выход из любой жизненной ситуации.

Важную роль профилактики суицидов среди подростков играет качественное расследование уголовных дел и привлечение к ответственности лиц, действия которых довели несовершеннолетнего до самоубийства.

Однако, как показывает практика, доказать причастность лиц к доведению до самоубийства очень сложно. Следственные органы, зачастую поверхностно относятся к выявлению и установлению истинных причин, ограничиваясь такими причинами, как наличие у подростка психического заболевания или даже неразделенная любовь, конфликты в семье, школе. А самое главное, что решение о самоубийстве принимается подростком самостоятельно.

Как отмечают Д. Ситковская и Л. Коньшева, при изучении личности преступника сотрудник правоохранительных органов в одних случаях опирается на собственные психологические знания, в других – обязан использовать помощь профессионального психолога: консультанта, специалиста, эксперта [6, с. 6-8]. При решении этого вопроса необходимо обращаться к помощи специа-

листов в области психологии. А это, как правило, требует огромных временных затрат, ресурсов. Объектом исследования будет являться человек, а в случае его смерти судебно-психологическая экспертиза проводится по материалам уголовного дела: допросам свидетелей, письмам, дневникам, запискам, информации с персональных компьютеров, посредством которых осуществлялся выход в Интернет, и т. д.

Поэтому важно в процессе расследования уголовных дел о склонении подростков к суициду установление причинно-следственной связи между действиями преступников и наступившими последствиями. Именно на этом делает акцент А.В. Бриллиантов [7, с. 118] указывая, что в теории уголовного права приводится общее понятие причинной связи: это такой процесс взаимодействия между явлениями, при котором одно или несколько из них (причина) порождает другое (следствие).

Следует согласиться с мнением Д.М. Константиновой [8, с. 36–43], что вопрос установления причинно-следственной связи становится особенно сложным, когда вплетаются обстоятельства, непосредственно не связанные с действиями обвиняемого, но оказавшие влияние на наступление последствий.

В настоящее время подростки воспринимают смерть как «игру», выполняя различные задания, стремясь получить главный приз – освобождение от реалий, достичь гармонии, быть уважаемым и примером для следующих «игроков», порой не осознавая последствий. Хотелось бы отметить, что изменилась сама техника совершения суицида. Жертва должна быть «достойным игроком».

Считаем, что не стоит легкомысленно относиться к переживаниям подростка. Подросток должен знать, что ему всегда есть к кому обратиться со своими проблемами.

Проблему подросткового суицида надо решать на государственном уровне, в том числе путем введения новых должностей в правоохранительных органах, с определенным кругом обязанностей и должностных полномочий, которые будут заниматься исключительно профилактикой, предотвращением, выявлением подростковых суицидов. Данные должностные лица должны быть специально обучены, а также обеспечены современными техническими средствами получения и передачи информации, иметь определенные навыки и умения, кроме того данные должностные лица должны патронировать, контролировать учебные заведения на постоянной основе. Так, например, некоторые должностные лица Федеральной таможенной службы России прошли курсы профайлинга, обучились методике оценки и прогнозирования поведения человека на основе невербального и вербального поведе-

ния. Это говорит о том, что для борьбы с современными преступлениями недостаточно иметь только юридические знания. Для эффективной борьбы надо быть и юристом, и педагогом, и психологом, и даже программистом!

Литература

1. Никитина А.Ф. Юридический словарь – М.: ОЛМА-ПРЕСС Образование, 2004. 640 с.
2. Википедия. Самоубийство. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Самоубийство/> (дата обращения 01.03.2019).
3. Предотвращение самоубийств. Глобальный императив. URL: https://www.who.int/mental_health/suicideprevention/world_suicide_report_russian.pdf/ (дата обращения 01.03.2019).
4. Сексологическая энциклопедия. Пубертатный возраст. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/seksolog/> (дата обращения 03.03.2019).
5. Мурсалиева Г. Группы смерти (18+). Новая газета. URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2016/05/16/68604-gruppy-smerti-18/> (дата обращения 02.03.2019).
6. Ситковская Д., Конышева Л. Участие психолога в расследовании серийных убийств. – М., 2002. 72 с.
7. Бриллиантов А.В. Уголовное право России. М., 2015. 1184 с.
8. Константинова Д.М. Причинно-следственная связь между деянием и общественно опасными последствиями: теория и практика // Уголовный процесс. 2015. № 10. С. 36–43.

Кузьмич Н.М.

Kuzmich N.M.

Научный руководитель: Филиппова Н.А.

Supervisor: Filippova N. A.

ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ПРАВОВОТВОРЧЕСКУЮ ИНИЦИАТИВУ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ GUARANTEES OF REALIZATION OF THE RIGHT FOR A LAW-MAKING INITIATIVE IN THE MUNICIPAL UNIT

В статье анализируется порядок реализации населением правотворческой инициативы в муниципальных образованиях. Проанализировано содержание муниципальных правовых актов, регла-

ментирующих гарантии реализации правотворческой инициативы. Предложены пути совершенствования по обеспечению эффективности реализации права на правотворческую инициативу на местном уровне.

The article analyses the order of implementation of the law-making initiative by the population in municipalities. The content of municipal legal acts regulating guarantees of implementation of the law-making initiative is analysed. The ways of improvement to ensure the effectiveness of the right to law-making initiative at the local level are proposed.

Ключевые слова: правотворческая инициатива, местное самоуправление, муниципальные правовые акты.

Keywords: law-making initiative, local self-government, municipal normative legal acts.

Право народной правотворческой (законодательной) инициативы – одно из важнейших публичных прав, обеспечивающих участие в законодательном процессе населения муниципальных образований или граждан, проживающих в субъекте Российской Федерации. Он может быть описан и в логике анализа институтов прямой демократии, и в логике институтов парламентского права, то есть представительной демократии. Пограничное положение этого правового института объясняет особое внимание к его законодательному закреплению и практике реализации. С точки зрения парламентского права, право законодательной инициативы может быть рассмотрено в двух аспектах: материальном и процессуальном. В первом случае речь идет о содержании права, которому коррелирует обязанность, придающая праву смысл реализуемого притязания. Это право внести в представительный (законодательный) орган проект закона (реже – законодательное предложение), обеспеченное обязанностью принять его к рассмотрению. В процессуальном смысле это стадия правотворческого (законодательного) процесса, формализованная в совокупности парламентских процедур. Но применительно к народной правотворческой инициативе парламентские процедуры должны быть дополнены процедурами, характерными для институтов прямой демократии, аналогичными выборным и референдумным процедурам.

Под местной правотворческой инициативой граждан законом понимается право группы граждан, обладающих активным избирательным правом и проживающих на территории муниципального образования, на внесение в представительный орган муниципально-го образования либо должностному лицу местного самоуправления,

наделенному правотворческой компетенцией, проектов муниципальных правовых актов. В соответствии с действующим федеральным законодательством, численность такой группы не может превышать трех процентов от количества избирателей муниципального образования в целом; при этом уставами муниципальных образований может быть определено иное пороговое значение, не превышающее 3 % [3]. Предметом правотворческой инициативы граждан могут быть только вопросы местного значения.

Аналогичная возможность предусмотрена федеральным законодательством и для участия в законодательном процессе субъектов Российской Федерации; однако в этом случае предельная величина группы граждан устанавливается законом субъекта Федерации самостоятельно, да и легализация такой инициативы является публичным правом, но не публичной обязанностью для регионального учредителя. Таким образом, если местная правотворческая инициатива как институт обязательна, то региональная – только возможна. Проект закона субъекта РФ может быть внесен исключительно в законодательный орган субъекта Федерации, а местная правотворческая инициатива граждан может быть адресована не только представительному органу муниципального образования, но и должностному лицу, наделенному соответствующей компетенцией. Однако и та, и другая инициатива, будучи правом, нуждается в гарантиях своего осуществления.

К гарантиям реализации права законодательной инициативы относят такие процессуальные правила: 1) внесение проекта нормативного правового акта (закона) в установленном порядке обязывает принять его к рассмотрению (хотя и не обязывает к принятию); 2) рассмотрение осуществляется в определенные сроки; 3) субъект права должен быть информирован о результатах рассмотрения; 4) он должен иметь право на отзыв своего проекта нормативного правового акта (закона); 5) возврат проекта должен быть мотивирован; 6) субъект права правотворческой (законодательной) инициативы должен иметь возможность участия в предварительном рассмотрении проекта (как правило, такое рассмотрение осуществляет ответственный комитет представительного органа), в его рассмотрении и принятии, которое осуществляется на пленарном заседании представительного (законодательного) органа [2, с. 99].

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), в отличие от утратившего силу Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 154-ФЗ), был установлен ряд правовых гарантий, дающих возможность практической реализации данного публичного права [3, 4]. В соответствии с прежним законодательством, граждане могли воспользоваться этим правом только в том случае, если оно было прямо предусмотрено уставом муниципального образования. Так как в действующем законе такая оговорка отсутствует, это теоретически позволяет реализовывать правотворческую инициативу граждан и без учета наличия указания на нее в уставе муниципального образования. Сразу две гарантии осуществления права граждан на правотворческую инициативу отражены в положениях частей 1 и 2 статьи 26 Федерального закона № 131-ФЗ: проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации нормотворческой инициативы граждан, должен быть обязательно рассмотрен органом или должностным лицом местного самоуправления, в компетенцию которых входит принятие соответствующего правового акта, в течение трех месяцев со дня его внесения. Часть 3 указанной статьи устанавливает правило, согласно которому до граждан обязательно доводится мотивированное решение относительно внесенного ими проекта муниципального правового акта, причем это решение официальное и письменное. Кроме того, часть 2 статьи 26 Федерального закона № 131-ФЗ требует, чтобы инициаторам была предоставлена возможность «изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта», а если она была внесена в коллегиальный орган, то заседание этого органа должно быть открытым. Таким образом, федеральное законодательство непосредственно закрепляет большую часть гарантий реализации права, умалчивая лишь о праве на отзыв, которое в данном случае вряд ли возможно, так как должно быть реализовано также, то есть группой граждан.

Муниципальные нормативные правовые акты, как правило, конкретизируют положения федерального закона. В них определены: предмет правотворческой инициативы, порядок формирования инициативной группы по реализации правотворческой инициативы, порядок рассмотрения правотворческой инициативы в органах местного самоуправления.

Для детального регламентирования правотворческой инициативы в муниципальных образованиях требуется принятие соответствующих положений о порядке реализации правотворческой инициативы, а в случае отсутствия такого положения правотворческая инициатива регулируется ст. 26 Федерального закона № 131-ФЗ. Следует сказать, что в Федеральном законе № 131-ФЗ не содержится процессуальных норм, описывающих процедуру

реализации правотворческой инициативы с учетом особенностей конкретного муниципального образования, что делает данное право жителей сугубо формальным и редко реализуемым на практике.

Как верно отмечает Е.И. Бычкова, необходимо частично изменить положения статьи 26 Федерального закона № 131-ФЗ в части исключения возможности регулирования принятия к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального правового акта, предложенного гражданами, непосредственно Федеральным законом. Это позволит обязать муниципальные образования принимать нормативные правовые акты, которые регулируют процедуру реализации правотворческой инициативы и содержат методические рекомендации по подготовке проектов правовых актов [1].

Детальное рассмотрение Порядка реализации правотворческой инициативы граждан в г. Ханты-Мансийске позволяет отметить, что он содержит следующие гарантии реализации права правотворческой инициативы:

– документы, представленные инициативной группой, рассматриваются органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления города, в компетенцию которого входит принятие муниципального правового акта в пятнадцатидневный срок со дня их поступления;

– по представленным документам проводится проверка правильности оформления и достоверности содержащихся в них сведений;

– по итогам рассмотрения представленных документов орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления города, в компетенцию которого входит принятие муниципального правового акта, принимает решение о регистрации инициативной группы и сроках сбора подписей в поддержку правотворческой инициативы;

– на основании принятого решения орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления города, в компетенцию которого входит принятие муниципального правового акта, не позднее пятидневного срока со дня его принятия выдает членам инициативной группы образец подписного листа и регистрационное свидетельство на право сбора подписей в поддержку правотворческой инициативы, которое действительно в течение установленного срока;

– отказ в принятии документов не является препятствием для повторной подачи документов для реализации правотворческой инициативы при условии устранения инициативной группой граждан нарушений, вызвавших отказ [5].

Положение о правотворческой инициативе граждан г. Нижне-

вартовска не содержит процессуальных гарантий реализации правотворческой инициативы, в том числе, таких как срок рассмотрения проекта правового акта [6].

В соответствии с Порядком реализации правотворческой инициативы граждан в г. Когалыме документы, представленные инициативной группой, рассматриваются органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, в компетенцию которого входит принятие муниципального правового акта, в пятнадцатидневный срок со дня их поступления [7].

На наш взгляд, в муниципальных правовых актах о порядке реализации правотворческой инициативы граждан должны содержаться следующие гарантии, регламентирующие сроки рассмотрения проекта правового акта в порядке реализации правотворческой инициативы:

- гарантии информирования инициативной группы об итогах рассмотрения проекта правового акта;
- сохранение за инициативной группой права на отзыв проекта правового акта при условии процедурного определения этой процедуры;
- право на мотивированное решение в случае возвращения проекта правового акта, а также возможность участия представителей инициативной группы в предварительном рассмотрении.

При совершенствовании реализации правотворческой инициативы граждан основное внимание следует уделить формированию взаимодействия между муниципальными органами власти и гражданами в целях выработки точного и понятного для местных жителей порядка действий по реализации правотворческих инициатив.

Литература

1. Бычкова Е.И. Проблемные вопросы повышения активности участия граждан в реализации правотворческой инициативы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 43.
2. Гайда А.В., Казанцев М.Ф., Киселев К.В., Руденко В.Н. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации // Екатеринбург: УрО РАН, 2001. С. 448.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (ред. от 21 июля 2005 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 35. – Ст. 3506 (утратил силу).
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодат. РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

5. О Порядке реализации правотворческой инициативы граждан в городе Ханты-Мансийске: решение Думы города Ханты-Мансийска от 26 мая 2006 г. № 44 (ред. от 26 ноября 2010 г.) // Самарово – Ханты-Мансийск. – № 22. – 2006.

6. Об утверждении Положения о правотворческой инициативе граждан в Нижневартовском районе: решение Думы Нижневартовского района от 25 апреля 2006 г. № 14 // Новости Приобья. № 49. 2006.

7. О Порядке реализации правотворческой инициативы граждан в городе Когалыме: решение Думы города Когалыма от 22.09.2006 № 45-ГД // Когалымский вестник. – № 40. – 2006.

УДК 323.21

*Лобанов В.А.
Научный руководитель: Мартынов М.Ю.*

ОПЫТ УЧАСТИЯ КАЗАЧЬИХ ОРГАНИЗАЦИЙ ПО ФОРМИРОВАНИЮ ГРАЖДАНСКО- ПАТРИОТИЧЕСКОГО СОЗНАНИЯ МОЛОДЕЖИ В ХМАО – ЮГРЕ (НА ПРИМЕРЕ НКО ХКО «СУРГУТ»)

Рассматриваются этапы и формы участия некоммерческой организации Хуторское казачье общество «Сургут» в формировании у молодежи в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре социальной активности, гражданственности и патриотизма через военно-патриотическое воспитание и развитие духовно-нравственных и социальных ценностей. Описываются и анализируются особенности, характерные черты и задачи по становлению и укреплению сотрудничества между казачьими обществами, военно-патриотическими объединениями и образовательными учреждениями региона. Отмечаются проблемы, с которыми сталкиваются некоммерческие организации на пути привлечения молодежи к участию в патриотическом движении и вступлению в военно-патриотические объединения ХМАО – Югры.

Ключевые слова: казачье общество, некоммерческие организации, военно-патриотическое воспитание, духовно-нравственные ценности, гражданско-патриотическое сознание молодежи.

Военно-патриотическое воспитание призвано обеспечить глубокое понимание каждым молодым человеком своей роли и места в служении Отечеству, основанном на высокой личной ответственности за выполнение требований военной и государственной служ-

бы. Основой такого воспитания является становление и укрепление патриотического движения, подготовка допризывников, профилактика правонарушений несовершеннолетних, установление и укрепление связей с командованием воинских частей, военными комиссариатами, ветеранскими организациями, детскими патриотическими объединениями и родительскими комитетами.

Целью духовно-нравственного воспитания является обеспечение всестороннего развития личности, привитие таких понятий, как «долг», «честь» и «совесть», обучение этике и этикету, воспитание подрастающего поколения в духе товарищества и взаимовыручки, вне зависимости от национальной и конфессиональной принадлежности. Только сформировав личность гражданина и патриота России с присущими ему ценностями, взглядами, интересами, мотивами деятельности и поведения, можно рассчитывать на успешное решение более конкретных задач по подготовке к реализации защиты Отечества.

Для достижения целей и выполнения поставленных задач необходим комплекс мероприятий, направленных на подготовку подростков к службе в Вооружённых Силах РФ, обучении действиям в экстремальных ситуациях и достойному поведению в повседневной жизни. В связи с этим представляет интерес опыт участия НКО ХКО «Сургут» в формировании гражданско-патриотического сознания молодежи в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре.

Началом участия казачьего общества в формировании у молодежи социальной активности, гражданственности и патриотизма можно считать 2011 год, когда в рамках осуществления деятельности, направленной на сохранение и развитие культуры, обычаев и традиций казачества, а также норм нравственного воспитания детей, Сургутским городским казачьим обществом было подготовлено положение о Военно-патриотическом объединении Детское погранично-казачье объединение «Застава» [1]. Основной целью военно-патриотического движения является укрепление престижа Вооружённых Сил Российской Федерации и восстановление образа Защитника Отечества как основного примера для подражания.

10 марта 2011 года на очередном заседании («круге») некоммерческой организации Сургутского городского казачьего общества было предложено создать при СГКО военно-патриотическое объединение и принять положение о Детском погранично-казачьем объединении «Застава» [2].

Целью объединения «Застава» стала пропаганда здорового образа жизни среди молодёжи, развитие духовно-нравственных и социальных ценностей, формирование профессионально значимых

качеств, знаний, умений и навыков, необходимых защитникам Родины. Воспитание чувства патриотизма, формирование у подрастающего поколения верности Родине, готовности к её вооруженной защите; формирование качеств, необходимых при действиях в чрезвычайных ситуациях и экстремальных условиях; закрепление знаний, умений и навыков по начальной военной подготовке; обучение слаженности действий при работе в команде; многосторонняя подготовка к службе в Вооруженных Силах РФ; теория и практика.

Можно назвать следующие результаты деятельности и достижения кадетов ВПО «Детское погранично-казачье объединение «Застава».

Участвуя на Всероссийском фестивале «Димитриевская суббота», кадеты получили Спецдиплом «Надежда России» (2012 г.); на Окружном фестивале патриотической песни «Эхо войны» им был вручен Спецдиплом «За преемственность поколений» (2013 г.) и Спецприз оргкомитета Фестиваля (2015 г.); на Межрегиональном фестивале «Молодые ветра» кадеты «Заставы» трижды становились дипломантами (2011–2013 гг.).

На городских соревнованиях «Служу Отечеству» члены организации заняли I место в стрельбе из пневматической винтовки (2013 г.); на окружных военно-спортивных соревнованиях среди кадетских классов заняли II место в 2012 году и I место в 2014 году; на окружных соревнованиях «Сыны России» заняли I место (2014 год). Участвуя в городском Смотре строя и песни заняли: I место (2011 год), I место (2012 год), I место (2013 год), I место (2014 год), II место (2015 год), II место (2016 год), I место (2017 год); на Открытых соревнованиях по военно-прикладным видам спорта «День казачьей семьи»: II место (2014 год), I место (2015 год), I место (2017 год) и на городском конкурсе патриотических объединений заняли I место в 2016 году.

Кроме того, четверо кадетов «Заставы» награждены командованием Сибирского казачьего войска медалью «За славу и честь казачью», один кадет – нагрудным знаком «Казак России». Руководитель ВПО «Застава» награждён Военным комиссариатом ХМАО – Югры медалью «За заслуги в патриотическом воспитании молодёжи».

В 2014 году в целях дополнительного вовлечения молодежи в военно-патриотические объединения региона, Ахмерова А.А. и Кузнецов Д.В., на базе существующего при НКО ХКО «Сургут» ВПО Детского погранично-казачьего объединения «Застава», предложили проект подросткового военно-тактического «Застава» клуба [3].

На сегодняшний день клуб «Застава» это добровольное объединение молодёжи старше 14 лет, желающей участвовать в общественной жизни округа, учиться основам военного дела, изучать историю и традиции Российской Армии и Военно-Морского Флота, заниматься военно-прикладными видами спорта, участвовать в соревнованиях и мероприятиях военно-патриотической направленности, развиваться физически и расти духовно [4].

Обучение состоит из цикла лекций по основам теории боя, проведению политинформации, прослушиванию цикла исторических лекций, которая охватывает краткую историю скаутского движения в Англии начала XX века, историю пионерской организации им. Ленина, изучению современной ситуации в мире. Курс основ боя включает в себя теоретический разбор правил расположения и движения подразделений и отдельных бойцов, правила применения различных видов оружия. Кроме того, в курс включено изучение истории военного искусства, включая известные исторические битвы с точки зрения тактики и стратегии, начиная со сражений Древней Греции и заканчивая локальными конфликтами нашего времени.

В 2018 году в рамках реализации общественно значимой инициативы некоммерческой организацией, включающей проект «Курс военно-патриотического воспитания «Уроки мужества», НКО Хуторское казачье общество «Сургут» заключило договор о предоставлении гранта в форме субсидии от 13.04.2018 № 01-37-127/18 с администрацией города Сургута на реализацию общественно значимой инициативы из средств бюджета города Сургута на безвозмездной основе. Сумма гранта в форме субсидии составила 186 515 руб. [5].

В рамках данного проекта были проведены следующие мероприятия: закуплено форменное обмундирование и снаряжение для кадетов ВПО «Застава». Казаками НКО ХКО «Сургут» и кадетами ВПО «Застава» проводился ряд встреч с учащимися школ города, родительской общественностью, курсантами ВУС при РО ДОСААФ России на предмет истории Русского Воинства, истории Российского казачества, службы в Вооружённых Силах, военно-патриотического воспитания, духовно-нравственного воспитания. Также на встречах рассказывали о представлении и защите интересов казаков и членов их семей в соответствии с законодательством Российской Федерации, о сохранении и развитии культуры, обычаев и традиций казачества, норм нравственного воспитания детей казаков.

Задача, на решение которой был направлен проект, – это пропаганда образа Защитника Отечества как основного примера для подражания, развитие у молодёжи духовно-нравственных и социаль-

ных ценностей, популяризация Российского казачества и патриотического движения, пробуждение интереса к воинской службе.

В начале 2019 года НКО ХКО «Сургут» получил грант в форме субсидии некоммерческим организациям администрацией города на привлечение молодежи к участию в патриотическом движении и вступлению в военно-патриотические объединения города Сургута [6]. Целью данной инициативы является популяризация деятельности кадетских классов и молодежных военно-патриотических объединений, активное участие молодежи в патриотическом движении и вступление в военно-патриотические объединения города. В числе задач проекта значится совершенствование и развитие системы, обеспечивающей целенаправленное формирование у молодежи города высокой социальной активности, гражданственности и патриотизма, чувства гордости и верности своему Отечеству, готовности к выполнению гражданского и воинского долга, конституционных обязанностей.

В целях развития военно-патриотического воспитания молодежи региона на 2019-2020 годы, некоммерческая организация Хуторское казачье общество «Сургут» совместно с региональным отделением Общероссийского общественного движения Молодежной Ассамблеи Народов России «Мы – Россияне» в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре при поддержке Обь-Иртышского отдельного казачьего общества Сибирского войскового казачьего общества, администрации города Сургута, администрации Сургутского района и Департамента внутренней политики ХМАО – Югры планирует провести Открытые региональные межнациональные военно-прикладные соревнования «Вместе на страже Родины». Их целью являются профилактическая работа и приобщение молодежи старше 14 лет к многонациональной культуре округа посредством командного взаимодействия на основе интернационализма и межнациональной дружбы [7].

В то же время в ходе проведенного нами углубленного интервьюирования членов и руководителей казачьей общественной организации был обозначен ряд проблем, которые необходимо решить для развития самой организации и ее более активного участия в работе с молодежью.

Говоря о деятельности казачества в военно-патриотическом воспитании молодежи, следует упомянуть некоторые проблемы, на первое место среди них представители казачьих организаций практически чаще всего ставили трудности, связанные с недостаточным финансированием. Основными источниками средств для ведения уставной деятельности организаций являются личные средства руководителей, спонсорская помощь, гранты местных и

региональных властей. В целом, в последние годы ситуация значительно улучшается: к примеру, появилась окружная поддержка в виде субсидирования на возмещение затрат по ряду заключенных соглашений с департаментами округа. Однако некоторые аспекты для казаков до сих пор остаются неизученными. Кроме того, представители казачьих организаций автономного округа указали на недостаточную информированность граждан об их работе, что, конечно же, снижает социальный эффект от их деятельности.

Несмотря на определенные трудности, на протяжении своего существования казаки некоммерческой организации Хуторское казачье общество «Сургут» всегда ставили своей основной задачей военно-патриотическое воспитание детей и молодежи. Результатом этой работы с 2011 года стали:

- создание военно-патриотического объединения «Застава», функционирует с 2011 года и по настоящее время;
- организация и проведение Военно-спортивных соревнований «День казачьей семьи» и традиционных казачьих состязаний «Шермиции» совместно с КО «Станица Сургутская» в период 2013–2018 гг.;
- организация и проведение Окружных соревнований по военно-прикладным видам спорта «Сыны Отечества» совместно с РОО «Союз ветеранов боевых действий» в 2014 году;
- реализация проекта «Уроки Мужества» в рамках гранта администрации города Сургута в 2018 году.

Таким образом, некоммерческая организация Хуторское казачье общество «Сургут» прошла в своем развитии путь от осуществления деятельности, направленной на сохранение и развитие культуры, обычаев и традиций казачества к формированию гражданско-патриотического сознания молодежи в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, в проявлении социальной активности и участию молодежи региона в военно-патриотических объединениях.

Для дальнейшего развития казачьего движения в качестве общественной организации важно обеспечивать информационное сопровождение деятельности казачьих организаций в ХМАО – Югре, освещать деятельность казаков в работе с молодежью. Значительный резерв заключается в планируемых регулярных встречах казаков с молодежью региона, учащимися средних общеобразовательных учреждений, студентами среднего специального и высшего образования учреждений округа. Комплекс мер и задач, безусловно, поспособствует развитию гражданско-патриотического сознания молодежи в ХМАО – Югре, становлению их духовно-нравственных и социальных ценностей, и, как следствие, формированию цельного гражданского общества в Российской Федерации.

Литература

1. Положение о ВПО Детское погранично-казачье объединение «Застава» // Архив документов уставной деятельности НКО ХКО «Сургут» за 2011 год.

2. Протокол очередного круга некоммерческой организации Сургутского городского казачьего общества от 10 марта 2011 года // Архив документов уставной деятельности НКО ХКО «Сургут» за 2011 год.

3. Фонд президентских грантов. Заявка № 18-1-010190. Клуб подростковый военно-тактический Застава // URL: [https:// президентскиегранты.рф/Grant/View/41730](https://президентскиегранты.рф/Grant/View/41730).

4. Клуб подростковый военно-тактический «Застава» // URL: https://vk.com/kpvt_zastava.

5. Подведение итогов конкурса на предоставление грантов в форме субсидий некоммерческим организациям в целях поддержки общественно значимых инициатив. // URL: [http:// admsurgut.ru/ rubric/22761/Itogi-konkursa-2018-goda](http://admsurgut.ru/rubric/22761/Itogi-konkursa-2018-goda).

6. Муниципальная программа "Развитие гражданского общества в городе Сургуте на 2014–2030 годы" // URL: [http:// admsurgut.ru/rubric/22560/Municipalnaya-programma-Razvitie-grazhdansko-go-obschestva-v-gorode-Surgute-na-2014-2030-gody#sub 1013](http://admsurgut.ru/rubric/22560/Municipalnaya-programma-Razvitie-grazhdansko-go-obschestva-v-gorode-Surgute-na-2014-2030-gody#sub_1013).

7. Фонд президентских грантов. Заявка № 19-1-018456. Открытые региональные межнациональные военно-прикладные соревнования Вместе на страже Родины // URL: [https:// президентские гранты.рф/Grant/View/103414](https://президентскиегранты.рф/Grant/View/103414).

УДК 342.25

*Манчевский Ю.Т.
Manchevsky Ju.T.*

МНОГООБРАЗИЕ ФОРМ ВЫЯВЛЕНИЯ МНЕНИЯ ЖИТЕЛЕЙ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ПРИ ПРИНЯТИИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ THE VARIETY OF FORMS OF REVEALING THE OPINION OF THE RESIDENTS OF THE MUNICIPALITY WHEN MAKING MANAGEMENT DECISIONS

Тема вовлечения граждан в осуществление местного самоуправления стоит одной из первых не только в федеральной повестке, но и в региональной и муниципальной. На это не раз обращал внимание Президент В.В. Путин. На одном из заседаний Со-

вета по развитию местного самоуправления при Президенте он отметил: «Неравнодушное, деятельное отношение людей к проблемам – это огромная ценность и очень хороший резерв, качество нашей работы. Необходимо всемерно поддерживать таких граждан. Для этого у нас действительно имеется целый ряд механизмов» [1].

Федеральное и региональное законодательство сегодня предлагает множество путей, форм, вариантов вовлечения граждан в осуществление местного самоуправления, но необходимо делать выбор в пользу тех или иных форм. Перечень соответствующих форм выявления мнения жителей муниципального образования предусмотрен Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (*далее: Федеральный закон № 131*), некоторыми иными федеральными законами, законами и нормативными правовыми актами субъектов РФ, а также уставами муниципальных образований, муниципальными нормативными правовыми актами.

Так, согласно положениям главы 5 Федерального закона № 131 [2] к таким формам отнесены, во-первых, формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления (они позволяют непосредственно жителям принимать окончательные и обязательные к исполнению решения) – это муниципальные выборы; местный референдум; голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Во-вторых, имеются формы участия населения в осуществлении местного самоуправления (т.е. такие формы, которые позволяют жителям обсуждать вопросы местного значения, получать информацию о том, что происходит в муниципальном образовании, выражать свое мнение по тому или иному поводу или вопросу) – это сход граждан; правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление (*далее: ТОС*); публичные слушания; собрание граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления.

Сегодня одна из главных задач, стоящих перед органами местного самоуправления (*далее: ОМСУ*) муниципальных образований, является создание условий для повышения качества жизни населения. Принимая во внимание все многообразие форм выявления мнения жителей муниципального образования, обусловленное территориально-географическими, социально-экономическими, и другими особенностями, задача определения приоритетности решаемых вопросов местного значения (проектов и программ) требу-

ет формирования системы, обеспечивающей участие населения в разработке управленческих решений, как заказчика и потребителя властных услуг органов местного самоуправления.

Применение современной технологии краудсорсинга позволяет вовлечь в процесс сбора и анализа информации, обсуждения и выработки решений органов местного самоуправления значительное количество населения муниципального образования, представляющего противоположные точки зрения, интересы и обладающего разным горизонтом планирования. При этом объективная вовлеченность населения в социальные проекты объясняется желанием большей части современного общества тратить свое свободное время на создание новой информации, ее публикацию и обсуждение в сети Интернет, а также безвозмездно прикладывая свои усилия для решения социально-значимых проблем или делиться своим мнением.

Вопросы перспективности новых форм привлечения населения к решению вопросов местного значения, новых инструментов бюджетирования, позволяющих повышать эффективность расходования средств местных бюджетов за счет привлечения к данному процессу жителей муниципальных образований неоднократно обсуждались членами Ассоциации «Совет муниципальных образований ХМАО-Югры» на различных площадках в автономном округе, и на Общероссийском уровне, в т.ч. в рамках деятельности Общероссийского Конгресса муниципальных образований. Так, муниципальными образованиями было отмечено, что в соответствии с действующим законодательством, все заинтересованные граждане могут участвовать в муниципальном бюджетном процессе не только в рамках публичных слушаний по проекту местного бюджета и отчету об исполнении местного бюджета, но и в иных формах участия граждан в осуществлении местного самоуправления, предусмотренных законом и перечисленные мной ранее; это прежде всего участие граждан в деятельности коллегиальных органов (в том числе, комиссий, рабочих групп, общественных советов). Эти формы привлечения населения активно используются в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре. Важным, на мой взгляд, является выявление мнения жителей о первоочередных, внеплановых решениях отдельных вопросов местного значения, например: какой участок дороги необходимо отремонтировать в первую очередь; где и как организовать сквер или парковую зону из предложенных вариантов; где разместить тот или иной памятник или архитектурную композицию и т.д. Примеры реализации мнения (предложений) жителей определенной территории через механизм инициативного бюджетирования имеются в Нефтеюган-

ском районе, в городе Сургуте (через ТОС), иных муниципальных образованиях.

Учету мнения граждан могут способствовать организация сетевых ресурсов и рубрик на официальных сайтах ОМСУ, таких как: «Что бы я изменил в облике города», «Советую обратить внимание на» и др.; ведение главой муниципального образования страницы в социальных сетях, где может идти обмен мнениями и предложениями по той либо иной проблематике.

Отдельная дискуссионная тема – это тема наказов избирателей кандидатам в депутаты органов местного самоуправления и сходы граждан. Эта форма незаслуженно забыта в современном муниципальном праве, хотя она довольно эффективна. В преддверии тех или иных выборов значительно активизируется вовлеченность граждан в публично-правовые процессы, и это надо использовать кандидатам для формирования своих программ. Такая форма публично-правовой активности как сходы граждан в большей степени востребована в сельской местности, в небольших населенных пунктах, где ОМСУ отчитываются о проделанной работе и информируют население о планах развития муниципальных образований и конкретного населенного пункта. В свою очередь население высказывает свои предложения по проблемным вопросам, которые учитываются в последствии в работе ОМСУ посредством корректировки действующих программ и принятия новых (при необходимости).

В современных условиях развития муниципальных образований требования, предъявляемые к органам местного самоуправления со стороны местного населения изменились, необходима их большая открытость, эффективность и результативность. При этом, применение методических подходов, основанных на новых технологиях, будет способствовать наиболее объективному определению приоритетности решаемых вопросов местного значения (проектов), исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций, что также будет способствовать повышению качества жизни населения муниципального образования.

Еще хотел бы обратить внимание на информационное сопровождение внедрения инициативного бюджетирования и технологий краудсорсинга, других форм выявления мнения жителей муниципальных образований при принятии управленческих решений. Для этих целей необходимо привлечение ТОС, управляющих компаний как структурированных организаций к разъяснительной работе через собрания собственников многоквартирных домов, изучение мнения граждан об их участии в инициативном бюджетировании и краудсорсинговых проектах.

И у нас есть достаточно хороших примеров: в городе Сургуте с целью оперативного реагирования на проблемы и организации конструктивного диалога между жителями города Сургута и органами местного самоуправления по вопросам, входящим в их компетенцию создан портал «Твой Сургут». Портал предоставляет возможность: оперативно оповещать органы местного самоуправления о возникающих проблемах; указывать на незаконное размещение объектов; давать свои предложения по вопросам благоустройства; привлекать внимание к проблеме и ходу ее рассмотрения в социальных сетях. В городе Ханты-Мансийск реализуется краудсорсинговый проект «МЫ ВМЕСТЕ!». Его цель - активизация участия жителей Ханты-Мансийска в обсуждении актуальных проблем, поддержкой инициатив жителей в решении вопросов местного значения, использование результатов обсуждений как концентрацию общественного мнения при принятии управленческих решений. Эта интернет-площадка дает возможность высказывать свое мнение, делиться идеями и конкретными предложениями и, в конечном итоге, участвовать в выработке и реализации управленческих решений.

Главная цель любой власти – улучшить жизнь каждого жителя, сделать ее комфортной, удобной и безопасной. А как сделать ее лучше в каждом конкретном городе, районе, на каждом участке дороги, знают сами жители. Органам местного самоуправления доступно большое количество форм и методов выявления мнения жителей муниципальных образований при принятии управленческих решений, задача заключается в том, чтобы найти оптимальные формы, соответствующие ожиданиям жителей.

Литература

1. Путин В.В. Выступление на заседании Совета по развитию местного самоуправления 5 августа 2017 г. (г. Киров) - URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/55301>
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 6 сентября 2003 г.; одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 сентября 2003 г. // Рос.газ. – 2003. – 08 окт.

Мартынов Е.Л.

Martynov E.L.

Научный руководитель: Филиппова Н.А.

Supervisor: Filippova N.A.

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ
НАРОДОВ СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА
С СУБЪЕКТАМИ ХОЗЯЙСТВУЮЩЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:
РОССИЯ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ
ORGANIZATIONAL AND LEGAL FORMS OF INTERACTION
OF INDIGENOUS SMALL PEOPLES OF THE NORTH,
SIBERIA AND FAR EAST WITH SUBJECTS OF ECONOMIC
ACTIVITY: RUSSIA AND FOREIGN EXPERIENCE**

В статье рассмотрены формы взаимодействия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока с субъектами хозяйствующей деятельности в России, а также представлены формы указанного взаимодействия за рубежом. Определены перспективы форм взаимодействия в дальнейшем.

This article considers the forms: interaction of the small indigenous small peoples of the North, Siberia and Far East with subjects of economic activity in Russia, and also presents the forms of this interaction abroad. The prospects for the forms of interaction in the future.

Ключевые слова: коренные народы, народы Севера, промышленные корпорации, нефтяные и газовые компании, Арктика, фактории.

Keywords: indigenous peoples, peoples of the north, industrial corporations, oil and gas companies, the Arctic, trading posts.

В условиях усиленного промышленного развития и освоения территорий и природных ресурсов Севера, Сибири, Дальнего Востока и Арктики жизнедеятельность коренных малочисленных народов Севера (далее – КМНС) как самостоятельных этнических сообществ зависит исключительно от вопроса реальности сохранения традиционных видов их деятельности (кочевание, собирательство, оленеводство, рыбалка, охота и пр.). Помимо публичных субъектов деятельности и органов муниципального самоуправления, значительную роль играют субъекты хозяйствующей деятельности, а именно: нефтяные, газовые, топливные, транспортные и теплоэнергетические компании (далее – промышленные корпорации).

Экономическое развитие Российской Федерации в настоящий момент не представляется возможным без освоения территорий Севера и Арктики. Около 50% федерального бюджета и 70% объема экспорта в России составляют только углеводороды, что делает государство зависимым от добычи полезных ископаемых и поиска новых недр. Большая часть неосвоенных территорий находится на территории Сибири, Дальнего Востока и Арктики, где проживает большая часть КМНС.

За последние 20 лет в России начала формироваться система и вырабатываться собственная практика взаимодействия промышленных корпораций с КМНС. Основными достижениями российского бизнеса являются: создание конструктивного диалога с представителями КМНС; заключение соглашений о развитии территорий КМНС (включает в себя строительство социальных объектов, жилья, дорог).

Для примера, значительная часть территорий традиционного природопользования Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (около 40%) передано в аренду промышленным корпорациям. Их передача вызвала конфликты между сторонами. Их решением стало заключение различного рода соглашений. Как правило, в таких соглашениях регламентируется не только компенсационный порядок, но и требования органов местного самоуправления (улучшение и обустройство территорий населенных пунктов). Вследствие этого – неохотное участие промышленных корпораций в заключении соглашений с национальными общинами. Учитывая, что общины по значимости на ступень выше отдельно взятого представителя угодья, промышленным корпорациям выгоднее договориться с представителем, так как это не влечет крупных финансовых затрат.

Продолжая тему социально-экономических соглашений, стоит отметить, что она остается нерешенной. В большинстве субъектов РФ, на территории которых проживает КМНС, имеется значительный опыт их использования. Однако до настоящего времени значительная часть промышленных корпораций осуществляет формальный подход к решению вопросов взаимодействия с КМНС, будучи не заинтересованными в реальном развитии КМНС. В лучшем случае корпорации помогают представителям КМНС «выживать», сохраняя традиционный образ жизни. Стоит отметить, что проблема связана с государственным и муниципальным контролем над исполнением вышеуказанных соглашений [1].

Рассматривая опыт взаимодействия промышленных корпораций с КМНС, необходимо также обратиться к опыту Ямало-Ненецкого автономного округа, на территории которого развернули свое про-

изводство Газпром, НОВАТЭК, французский Тоталь и другие. В рамках проекта «Ямал СПГ» был принят план по взаимодействию с общественными объединениями и коренным населением, который ставит перед промышленными корпорациями основной целью не только сохранение территорий традиционного природопользования и кочевого образа жизни КМНС, но и учитывает интересы органов власти, а именно: развитие жилой и транспортной инфраструктуры и строительство социальных объектов. Необходимо отметить, что уровень кочевания в ЯНАО отличительно высок в сравнении с иными субъектами РФ [2, с. 11].

В настоящее время все субъекты РФ создали правовые основы для появления договорных отношений между промышленными корпорациями и КМНС. Для примера, в ХМАО – Югре действует закон от 03.05.2000 № 26-оз «О регулировании земельных отношений в ХМАО – Югре», который регулирует согласование условий технических проектов разработки нефтяных и газовых месторождений с владельцами родовых угодий. Статья 30 указанного закона устанавливает обязанность заключения договоров об использовании земельных участков в границах родовых угодий [3].

Практическое применение норм вышеуказанного закона показало, что промышленные корпорации систематически нарушают условия договоров, либо соблюдают его формально. При этом необходимо отметить, что для большинства представителей КМНС договоренности стали основным финансовым источником. Поэтому именно экономический фактор является определяющим в данном вопросе.

Проблема договоров и различного рода соглашений не решена: реальные компенсации не приводят к повышению благосостояния КМНС, а лишь покрывают причиненный ущерб. Фактически промышленные корпорации не учитывают моральный ущерб, психологическую обстановку в районе освоения недр, договоры не предусматривают участия представителей КМНС в контроле использования природных ресурсов. Соглашения не стали действенными договорами, так как заключаются не на добровольной основе (промышленные корпорации обязаны это делать). Как следствие, в связи со слабым государственным контролем за соблюдением соглашений, корпорации разрабатывают локальные акты, которые максимально сужают область действия соглашений с КМНС.

Иначе сложился опыт договорной работы промышленных корпораций с КМНС в ЯНАО. В данном субъекте корпорации заключают договоры с правительством ЯНАО и с районными администрациями. На основании таких договоров, корпорации перечис-

ляют определенную сумму денег с целью обеспечения жизнедеятельности КМНС, развития инфраструктуры их поселений, решение проблем связанных с освоением недр. Практическая сторона вопроса показала отсутствие принципа адресного использования денежных средств. Помимо прочего такая система не предусматривает участия в ней жителей округа и представителей КМНС, что лишает подобную инициативу всякой эффективности.

Реальным шагом в установке конструктивного и действенного диалога принадлежит Сахалинской области совместно с компанией «Сахалин Энерджи» и региональным советом уполномоченных представителей КМНС. В 2006 году был принят план содействия развитию коренных малочисленных народов Сахалина. План имеет в себе цели: повышение качества жизнедеятельности КМНС, содействие развитию их потенциала, способствование и участие КМНС в управлении ресурсами, предотвращение и устранение негативного воздействия различных промышленных факторов на КМНС. План включает в себя различные программы, финансирование которых осуществляется на конкурсной основе. Важнейшее достижение плана – это реальное участие распределения денежных средств самими аборигенами. В дальнейшем при содействии правительства Сахалинской области подписан глобальный договор, чья сеть среди промышленных корпораций не широка, что только подтверждает, что решение проблем взаимодействия с КМНС не только большой успех, но и большая ответственность.

В 2000–2010 гг. в России возобновились попытки создания факторий. Во времена СССР уже были первые инициативы их организации. Тогда факториями считались торговые пункты в отдаленных районах, целью которых были закупка добытых охотниками шкур, снабжение охотников орудием, одеждой и продовольствием, однако в Советском Союзе описанными вещами занимались не только аборигены, но и обычное местное население. Первые фактории появились на территории США и Канады во времена колонизации с целью товарного обмена между колонизаторами и аборигенами. В Россию такой опыт пришел неспешно [4, с. 122]. К примеру, в Якутии закон о факториях был опубликован в 2005 году, в ХМАО – Югре в 2010 году, в Красноярском крае в 2012 году в рамках закона о поддержке северного оленеводства.

Практика создания факторий в России показывает, что работают они везде отличительно друг от друга. Долгое время фактории держались «на плаву». В последнее время ситуация с ними улучшилась. Однако не редкостью являются случаи игнорирования местных властей в решении различных сложностей. К примеру, в ЯНАО существует поселение Еркуты, где не так давно возникли

проблемы с электричеством. Местные власти решили проблему простым способом, порекомендовав заключить договор с Газпромом. Договор заключили, однако ни Газпром, ни местные власти не готовы субсидировать затраты, связанные с электричеством. Как следствие, большая часть жителей закупает дизельные обогреватели, а глава фактории продолжает отбивать пороги местных властей. На лицо наличие слабой заинтересованности органов муниципальной власти, а также формальный подход к выполнению региональных законов.

До настоящего момента актуальной проблемой остается «система подарков», при которой коренное население отказывается от развития собственных видов хозяйствования (рыбалка, охота, собирательство и т. п.) и выбирает более современные форматы жизни (например, нередко практика переезда в крупные города, выбор обычных школ для детей, современной техники и т. д.). Промышленные корпорации понимают, что наличие указанных инициатив намного дешевле, чем путь заключения соглашений, компенсационных путей и ведение иных договоренностей. В связи с этим корпорации только поддерживают эту систему и продолжают дарить аборигенам снегоходы, смартфоны, компьютеры, телекоммуникационную сеть Интернет и прочие блага современного мира.

Изучение зарубежного опыта взаимодействия промышленных корпораций с КМНС показал, что основные направления развития по данному вопросу представляются следующим образом: а) вовлечение представителей КМНС к труду по найму; б) участие и контроль представителей КМНС в работе по освоению недр; в) экологические и компенсационные соглашения; г) создание и обеспечение деятельности факторий.

Говоря о вовлечении представителей КМНС к работе по найму, стоит отметить, что такие попытки начали предприниматься в США и Канаде еще в 1960–70-х гг. Тогда промышленные корпорации планировали привлечь представителей КМНС к работе на транспорте и в промышленности. Однако первые проблемы не заставили себя долго ждать. Как оказалось, КМНС слабо приспособляется к работе по найму: аборигенам необходимы особые условия труда в виде короткого рабочего дня, а также длительных и частых отпусков для осуществления охоты, рыбалки и прочего. Тем не менее, на Аляске у значительного количества представителей КМНС получается совмещать традиционный образ жизни и работать на промышленные корпорации, но в большинстве случаев это поколение адаптированных аборигенов, которые знакомы со всеми реалиями современного мира. Подобный опыт официально не использовался в России. Опыт компаний по-

казывает, что аборигены имеют, как правило, низкий уровень образования, а также особенности психики.

США проводили попытки по привлечению представителей КМНС к предпринимательству, путем создания национальных компаний с государственной поддержкой. Совсем скоро стало ясно, что работа на «подачках» имеет свои негативные последствия: появление иждивенческих настроений; финансовый упадок национальных компаний; наличие фактов изобличения руководителей в злоупотреблении.

Можно сделать вывод, что для сохранения КМНС как этноса необходимо сохранение его самобытности, а также развитие их традиционных областей хозяйствования. Международная практика имеет внушительное количество решений этого вопроса. За рубежом земли были предоставлены представителям КМНС на Аляске (США) 1971 году. Тогда было выделено 11 млн га (11% земли самого штата) и почти 1 млрд долларов, которые необходимо было выплатить в течение 20 лет. В Канаде подобная процедура была осуществлена с 1975 по 1991 гг. Помимо этого, было выплачено около 1 млрд долларов за 14 лет (т. е. по 4 тыс. долларов на аборигена в год). К слову, на Аляске было выплачено по 700 долларов. В 1981 году были декларированы небольшие права саами на северные области в Швеции [5, с. 97].

Однако, стоит отметить достаточно успешные шаги по взаимодействию промышленных корпораций с КМНС в США и Канаде. При решении различных экологических, социальных, экономических и этнокультурных проблем экономика северной части указанных стран характеризуется двойственностью. Помимо того, что происходит активная разработка недр, месторождений, добыча ископаемых, ведется тщательная политика государства по поддержке традиционного образа жизни и быта КМНС.

В этой связи в последние 10 лет в США и Канаде социально-экономические отношения претерпевают уверенные изменения в форме включения в их систему таких субъектов как объединения коренных народов, которые действуют на основании заключенных договоров по использованию земли, экономическому развитию и экологической защите. В начале 70-х гг. XX столетия в Конгрессе США был принят закон об удовлетворении земельных исков жителей Аляски, который включал в себя создание объединений коренных жителей с целью получения компенсаций за использование правительством земель традиционно проживания КМНС. До настоящего времени такие объединения остаются очень самостоятельными субъектами правоотношений и продолжают представлять, помимо интересов КМНС, их экономическую состоятельность [6].

В Канаде значительное влияние и экономическую силу имеет корпорация «Макивик» (провинция Квебек). Это корпорация коренных народов, чьи инвестиционные интересы представляются в следующих отраслях: нефтяная и газовая промышленность, транспорт и экологическая деятельность. В 2002 году было подписано соглашение сроком действия в 25 лет о партнерстве в сфере социально-экономического развития присоединенной в 1999 г. территории Нунавик, где проживала народность инуитов (эскимосов). Сторонами указанного соглашения являются правительство провинции Квебек, региональные органы власти и корпорация «Макивик». Согласно этому соглашению, основными объектами совместного инвестирования являются горнодобывающая отрасль, туризм, транспортная и социальная инфраструктура, строительство гидроэлектростанций, охрана природы [7, с. 58].

На основании вышеизложенных примеров зарубежного опыта можно сделать выводы, что существует значительное количество отличий во взаимодействии промышленных корпораций с КМНС в России и зарубежье:

1. Развитие указанного вопроса за рубежом происходило уже активно с конца XIX – первой половины XX столетий, что является важным фактором в связи с наличием неудачного, а также успешного опыта. Однако в России аналогичные вопросы получили широкое распространение ближе к завершению XX столетия.

2. Наличие заинтересованности как промышленных корпораций, желающих соответствовать международным принципам социальной корпоративной ответственности, так и представителей КМНС, которые считают важнейшей целью участие в распределении ресурсов, развитии территорий их проживания (а в некоторых случаях их неприкосновенность), а также сохранение иных прав и гарантий КМНС.

3. Наличие государственного контроля со стороны федеральных и региональных властей. По примерам, указанным выше, можно отметить, что за рубежом практически в любом соглашении одной из сторон являются органы власти, что придает сделке характер строго выполнимости. В России, к сожалению, ответственность по таким вопросам попросту переадресуется на промышленные корпорации (пример ХМАО – Югры и ЯНАО).

4. Наличие мер стимулирования и наказания. За рубежом обычной практикой являются налоговые льготы для юридических лиц, которые способствуют заключению соглашений с КМНС. Также существует определенная система ответственности в виде крупных штрафных санкций. Кроме того стоит отметить, что рубежом корпорации, игнорирующие вопросы взаимодействия с КМНС,

становятся объектом осуждения в СМИ и как следствие в обществе, что является фактором наличия социальной ответственности. В России штрафные санкции попросту отсутствуют, либо относительно мелкие, что несколько не пугает промышленные корпорации. Помимо прочего, в случае возникновения проблем представителей КМНС с той или иной корпорацией, коренные жители попросту не могут «достучаться» до муниципальных и региональных властей, которые, к тому же, имеют слабое влияние на промышленных гигантов.

5. Наличие крупных этнокультурных корпораций, чье присутствие в странах Запада несет в себе значительную экономическую силу, социальную и экологическую направленность.

Исходя из вышеизложенных пунктов, стоит отметить, что форма взаимодействия промышленных корпораций с КМНС представляется перспективной. Зарубежный опыт и опыт Сахалинской области России показывает, что активное участие промышленных гигантов позитивно влияет на обстановку в местах традиционного проживания КМНС, способствует социально-экономическому развитию территории, личностному развитию представителей КМНС и их хозяйственной сферы за счет развития традиционных отраслей в местах их традиционного проживания.

Литература

1. Новикова Н.И. Взаимодействие коренных малочисленных народов и промышленных компаний // Север и северяне. Современное положение коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России. М.: Издание ИЭА РАН, 2012. с. 22–37.
2. Василькова Т.Н., Евай А.В., Мартынова Е.П., Новикова Н.И. Коренные малочисленные народы и промышленное развитие Арктики (Этнологический мониторинг в Ямало-Ненецком автономном округе). Москва; Шадринск: Шадринский Дом печати, 2011. 268 с.
3. Статус коренных малочисленных народов. – Кн. 3. – М., 2005. – с. 671-672.
4. Новикова Н.И. Охотники и нефтяники: исследование по юридической антропологии. Москва: Наука, 2014. – 407 с.
5. Агранат Г.А. Возможности и реальности освоения Севера: глобальные уроки. – М.: ВНИИТИ, 1992. – 150 с.
6. Jones R.S. Alaska native claims settlement Act of 1971 (Public law 92-203): Report № 81-127 GOV. June 1, 1981. URL: http://www.alaskool.org/projects/ancsa/reports/rsjones1981/ancsa_history71.htm (дата обращения: 06.03.2019).

7. Потравный И.М., Гассий В.В., Черноградский В.Н., Постников А.В. Социальная ответственность компаний-недропользователей на территории традиционного природопользования как основа партнерства власти, бизнеса и коренных малочисленных народов Севера // Арктика: экология и экономика. № 2(22). 2016. с. 56–63.

*Мизелифова Э.А.
Mizelifova E.A.*

*Научный руководитель: Будагова А.Ш.
к. ю. н., доцент кафедры конституционного
и муниципального права*

*Московского государственного юридического
университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)*

*Scientific advisor: Budagova A.Sh.
Candidate of Juridical Sciences,
associate Professor of constitutional
and municipal law of the Moscow state law University
named after O.E. Kutafin (MSAL)*

СПОСОБЫ ГОЛОСОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОМ ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ WAYS TO VOTE IN A MODERN ELECTION LAW: FOREIGN EXPERIENCE

В статье рассматривается зарубежный опыт применения современных способов голосования, при этом выделяются основные или традиционные и дополнительные или альтернативные способы голосования. Также проанализированы их достоинства и недостатки, по результатам исследования определен тот способ голосования, который наиболее полно реализует активное избирательное право граждан.

The article deals with the foreign experience of using modern methods of voting, and highlights the main or traditional and additional or alternative methods of voting. And also their advantages and shortcomings are analyzed, and by results of research that way of vote which most fully realizes the active electoral right of citizens is defined.

Ключевые слова: способы голосования на выборах, голосование с помощью бумажных бюллетеней на избирательном участке, голосование по почте, голосование по доверенности, электронное голосование, интернет-голосование.

Keywords: methods of voting in elections, voting with paper ballots at the polling station, postal voting, proxy voting, electronic voting, Internet voting.

Участие граждан в осуществлении публичной власти реализуется, в первую очередь, посредством голосования на выборах. Но стоит указать, что в зарубежных странах существуют различные способы реализации своего волеизъявления. Условно их можно назвать основными, или традиционными (голосование с помощью бумажного бюллетеня на избирательном участке) и дополнительными, или альтернативными (например, голосование по почте, по доверенности и электронное голосование). Поэтому необходимо изучить правовое регулирование и практику применения данных способов голосования на примере некоторых стран, выявить достоинства и недостатки и в итоге определить, какой из данных способов наиболее полно реализуют активное избирательное право граждан.

Голосование с помощью бумажных бюллетеней на избирательном участке практически идентичны во многих зарубежных странах: голосование происходит на избирательном участке с помощью бюллетеня, подготовленного на бумажном носителе, который граждане государства получают на основании документа, удостоверяющего личность. Сам процесс голосования является тайным – граждане голосуют в специальном закрытом месте (кабине для голосования), после чего бюллетень необходимо опустить в ящик для голосования. Но также существуют некоторые особенности, которые устанавливаются конкретным государством. Например, применяются специальные конверты для бюллетеней (такое положение установлено, например, в Аргентине, Германии, во Франции и в Грузии), процедура окрашивания пальца руки невидимыми чернилами проголосовавшего в целях предотвращения двойного голосования (применяется в Грузии, Египте, Афганистане, Азербайджане). Данный способ голосования требует обязательного прибытия на избирательный участок, чтобы выразить свое волеизъявление, тем самым теряются голоса избирателей, которые ввиду определенных причин не могут осуществить свое активное избирательное право данным способом. Для данной категории лиц законодательством определенных стран могут быть предусмотрены альтернативные способы голосования.

Первый альтернативный способ голосования, который мы будем рассматривать – это **голосование по почте**.

Руководящие принципы относительно выборов, принятые Венецианской комиссией на 51-й пленарной сессии 5-6 июля 2002

года (далее по тексту – Руководящие принципы относительно выборов 2002 года), устанавливают, что «голосование по почте должно допускаться лишь в том случае, если почта работает надежно и безопасно; право голосовать по почте должно предоставляться только лицам, находящимся в больницах или в заключении, или людям с нарушениями двигательного аппарата или лицам, проживающим за границей; обман и запугивание недопустимы» [2, Р. 14-15].

Так, например, в Канаде Закон о выборах 2000 года (Canada Elections Act) предусматривает голосование по почте в двух случаях. Первый случай – для лиц, проживающих за рубежом. Второй – для лиц, которые проживают в пределах страны [5]. 11 января 2019 года Верховный Суд Канады постановил, что канадский избиратель, проживающий за границей, который ранее проживал в Канаде, имеет право голосовать специальным голосованием на федеральных выборах независимо от того, как долго он живет за границей [4].

Таким образом, если избиратель проживает за пределами Канады и соответствует определенным критериям приемлемости (быть гражданином Канады и достигнуть возраста 18 лет, если ранее гражданин проживал в Канаде), то он может голосовать на федеральных выборах и референдумах. Избирателю необходимо подать заявку на голосование по почте на предстоящих выборах. Подать заявку можно онлайн на сайте Elections Canada, в любом посольстве Канады, в высокой комиссии или консульстве или по телефону. Бюллетень для голосования по почте должен прийти в избирательную комиссию до окончания времени голосования, иначе голос не будет засчитан. Необходимо отметить, что после того, как заявка о голосовании по почте будет принята, избиратель не сможет проголосовать другим способом.

Указанный способ голосования применяется или ранее применялся и во многих других странах. К ним относятся: Австрия, Австралия, Бельгия, Испания, Ирландия, Лихтенштейн, Люксембург, Мексика, Словакия, США, Босния и Герцеговина, Киргизстан, Латвия, Литва, Эстония, Нидерланды, Португалия, Словения, Федеративная Республика Германия, Соединенное Королевство, Швейцария, Швеция [1, Р. 218-219].

Голосование по почте, конечно же, помогает гражданам, которые не могут прибыть на участок для голосования, реализовать свое конституционное право. Но данный способ практически исключает контроль возможного давления на избирателя в процессе выражения волеизъявления. Таким образом, возможно нарушение такого демократического принципа, как тайны голосования. В не-

которых странах при отправлении бюллетеня по почте требуется также указать, что «выбор обусловлен волей избирателя» (например, в Федеративной Республике Германии), однако нет точных гарантий того, что на избирателя не оказывалось давления при реализации его активного избирательного права. Тем самым данный способ может быть использован при проведении различных махинаций и давления на избирателей, то есть, чтобы гражданин специально выбирал голосование по почте, ввиду того, что заинтересованное лицо может проконтролировать ход голосования.

Следующий способ голосования – это **голосование по доверенности**.

Руководящие принципы относительно выборов 2002 года утверждают, что «голосование по доверенности должно регулироваться очень жесткими правилами; число доверенностей, которые может получить один избиратель, должно быть ограничено» [2, Р. 15].

Основания, по которым гражданин может воспользоваться помощью доверенного лица, а также требования, предъявляемые к доверенному лицу, устанавливаются законами государств. Так, во Франции Избирательный кодекс 1964 года указывает, что голосовать по доверенности могут лица, которые из-за профессиональных обязанностей, инвалидности, по состоянию здоровья или из-за помощи больному человеку, несмотря на то, что находятся в той же коммуне, но не могут прибыть на избирательный участок, а также находящиеся в отпуске; живут в одной коммуне, а внесены в список избирателей в другой; помещенные под стражу до суда и заключенные, отбывающие наказание, которое не влечет лишения избирательных прав. Доверенное лицо должно обладать активным избирательным правом и зарегистрированным в той же коммуне, что и доверитель. Доверенное лицо не может получить более двух доверенностей от избирателей. Избиратель в любой момент может аннулировать доверенность и выдать новую, также он может проголосовать лично, если придет на избирательный участок раньше, чем его доверенное лицо.

Во втором туре президентских выборов в 2017 году многие французские военнослужащие, которые принимали участие в операциях за рубежом, не имели возможности лично прибыть на участок для голосования, также не было создано избирательных участков в военных частях в Мали и в Ираке, поэтому реализовать свое право граждане смогли только при помощи голосования по доверенности.

Голосование по доверенности также применяется в Бельгии, Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, Италии, Алжире, Монако и Нидерландах.

Далее необходимо указать на такой способ голосования как **электронное голосование с помощью сети Интернет.**

Руководящие принципы относительно выборов 2002 года утверждают, что «электронное голосование должно использоваться лишь в том случае, если оно безопасно и надежно; в частности, избиратели должны иметь возможность получить подтверждение того, что они проголосовали, и быть в состоянии при необходимости исправить допущенную при голосовании ошибку без ущерба для тайны голосования; система должна быть транспарентной» [2, Р. 15].

В настоящее время используются различные системы электронного голосования. Одним из первых государств, создавших такую систему голосования, стала Эстония. В 2002 году здесь была разработана и принята правовая база для осуществления электронного голосования. Правительство Эстонии в 2005 году на муниципальных выборах начало тестировать необходимую для IT-голосования инфраструктуру. Спустя 2 года она была применена на общенациональных выборах, а еще двумя годами позже (в 2009 году) на выборах в Европейский парламент посредством глобальной сети были поданы 15 % голосов. На парламентских выборах в 2011 году количество интернет-избирателей выросло почти до 25 % [3]. Интернет-голосование в Эстонии имеет свою особенность, которая проявляется в том, что избиратель может менять свой голос. Голосование начинается с 9 утра за 10 дней до дня выборов и заканчивается на четвертый день до дня выборов в 18:00. В 2005 году Президент Эстонии обратился в Конституционную коллегию Государственного суда с запросом о конституционности избирательного законодательства. Он считал, что положения закона, разрешающие избирателям, голосующим с помощью Интернета, неоднократно количество раз изменять свой голос, нарушают принцип равенства избирательных прав, объясняя это тем, что гражданам, голосующим с использованием бумажных бюллетеней, не предоставлена такая возможность. Конституционная коллегия Государственного суда Эстонии пришла к выводу, что принцип равенства избирателей не нарушен, так как все избиратели могут голосовать через Интернет, и тем самым реализуя избирательное право, они могут изменять свой голос. Данный способ голосования активно используется избирателями. 21 февраля 2019 года началось электронное и предварительное голосование в Рийгикогу (высший представительный и законодательный орган власти). После окончания электронного голосования (27 февраля 2019 года) количество избирателей, проголосовавших данным способом, оказалось рекордно высоким по сравнению с предыдущими

выборами в Рийгикогу. По данным Избирательной комиссии Эстонии, в предварительном голосовании приняли участие 346 395 избирателей, из них с помощью сети Интернет проголосовали 247 232 избирателя [6]. Данное количество граждан, проголосовавших с помощью электронного голосования, составляет чуть более четверти от общего количества избирателей, имеющих право проголосовать (около 900 000).

Интересным примером разработки и внедрения электронного голосования через Интернет является опыт Швейцарии. Ее кантон Женева в 2003 г. впервые использовал голосование через сеть Интернет. Создатели программы разработали способ исключения одного из главных недостатков системы электронного голосования – отсутствие защищенной анонимности голоса, и всем гражданам страны был присвоен уникальный идентификационный номер, который известен только самим гражданам. С 25 июня по 1 июля 2017 года в режиме тестирования на муниципальных выборах в Цуге использовали технологию блокчейн. Данные хранились на трех центрах обработки данных – два в Швейцарии и один в Ирландии. Такое распределение было реализовано в целях безопасности, в том числе и на случай потери данных. Данный эксперимент прошел успешно, что, в свою очередь, также являлось проверкой возможности внедрить систему digital ID (eID), которая позволит гражданам голосовать с помощью своих мобильных устройств.

Электронное голосование применяется не только в тех государствах, которые перечислены выше, но и во многих других странах, например, в США, Венесуэле, Эквадоре, Германии, Бельгии, Норвегии, Испании, Индии, Нидерландах, Швейцарии и др.

Но и при данном способе голосования могут быть выявлены различные проблемы. Например, проблема цифровой идентификации граждан, которые являются пользователями систем электронной демократии. При данных выборах могут быть нарушены демократические принципы, такие как: свободы, тайны, честности голосования, права человека на неприкосновенность частной жизни, свободу выражения мнения и права на свободные выборы. Кроме того, возможны серьезные сбои в электронной технике, которая обеспечивает данное голосование, а также использование электронных технологий в качестве средств фальсификации итогов голосования и многое другое.

Таким образом, в каждом из рассмотренных способов голосования существуют определенные проблемы и различного рода махинации, из-за которых граждане не могут в полной мере осуществить свое конституционное право на участие в выборах. Но необходимо указать, что применение такого дополнительного

способа голосования (наряду с традиционным способом), как электронное голосование с помощью сети Интернет, предоставит возможность (при решении возникающих проблем) наиболее полно реализовать активное избирательное право граждан, так как граждане смогут выражать свою волю вне места жительства, что особенно важно для лиц, проживающих за границей, а также в случае невозможности прибытия на избирательный участок. Интернет-голосование вызывает удобство для избирателей с ограниченными возможностями, сокращает временные и транспортные затраты, данный способ удобен при подсчете голосов (снижается риск ошибок, связанных с человеческим фактором) и определения итогов голосования. Тем самым, для масштабного развития данного способа голосования необходимо в первую очередь предусмотреть все возможные риски, обеспечить работу инфраструктуры таким образом, чтобы сохранялась тайна голосования и отсутствовала возможность взлома и накрутки голосов.

Литература

1. Доклад о голосовании за рубежом (утверждён на Совете по демократическим выборам на 37-м заседании (Венеция, 16 июня 2011 года) и Венецианской комиссией на 87-й пленарной сессии (Венеция, 17-18 июня 2011 года) на основе комментариев Жозетт Дюрью (члена Совета, Франция), Лашло Троксаний (заместителя члена Комиссии, Венгрия) CDL-AD(2011)022) // Основопологающие документы Венецианской комиссии в области избирательного права и политических партий. – Кишинев: Cu drag, 2016 (F.E.-P. «Tipografia Centrală»).

2. Руководящие принципы относительно выборов (приняты Венецианской комиссией на 51-й пленарной сессии, Венеция, 5-6 июля 2002 года) // Основопологающие документы Венецианской комиссии в области избирательного права и политических партий. – Кишинев: Cu drag, 2016 (F.E.-P. «Tipografia Centrală»).

3. Cnews – URL: http://www.cnews.ru/news/top/estontsy_raskryli_kod_svoej_revolyutsionnoj (дата обращения: 04.03.2019).

4. Frank v. Canada (Attorney General), 2019 SCC 1 //Judgments of the Supreme Court of Canada – URL: <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/17446/index.do> (дата обращения: 09.03.2019).

5. Justice Laws Website – URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-2.01/page-1.html#docCont> (дата обращения: 05.03.2019).

6. Valimised – URL: <https://www.valimised.ee/en/news/393-voted-during-advance-poll-ended-today> (дата обращения: 15.03.2019).

Мосинян К.Т.
Mosinyan K.T.

Научный руководитель: Зеленцов А.Б.
Research supervisor: Zelentsov A.B.

**ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА
ИНТЕРЕСОВ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ:
АНАЛИЗ ОПЫТА США
LEGAL REGULATION OF THE CONFLICT
OF INTERESTS IN FOREIGN COUNTRIES:
ANALYSIS OF EXPERIENCE OF THE USA**

В статье рассматривается опыт правового регулирования конфликта интересов в зарубежных странах на примере государства США. Изучено законодательство США с целью выявления в нем понятия «конфликт интересов» и ответственности государственных служащих в случае его возникновения. Определены проблемы правоприменения установленных норм. Сделан вывод о том, что возможная попытка заимствования в отечественную систему, зарубежного опыта может способствовать совершенствованию собственной структуры правового регулирования конфликта интересов в России.

The article deals with the experience of legal regulation of the conflict of interests in foreign countries on the example of the US state. The legislation of the USA for the purpose of identification of the concept "conflict of interests" of it and responsibility of civil officers in case of its emergence is studied. Problems of law enforcement of the established norms are defined. The conclusion is drawn that the possible attempt of loan in our domestic system, foreign experience can promote improvement of own structure of legal regulation of the conflict of interests in Russia.

Ключевые слова: конфликт интересов; зарубежный опыт; регулирование; государственная служба.

Keywords: conflict of interests; foreign experience; regulation; public service.

Конфликт интересов, возникающий на государственной службе, является важной и серьезной проблемой. Каждый год СМИ преподносят громкие коррупционные разоблачения, что, в свою очередь, негативно сказывается на имидже государства, снижая уровень доверия граждан к органам власти. Конфликт интересов ставит под угрозу ценности института государственной службы, по-

ражая его организационные, правовые и нравственные основы. Это заставляет различные страны мира постоянно совершенствовать свое законодательство с целью поиска наиболее эффективного способа противодействия конфликту интересов.

Для анализа зарубежного опыта правового регулирования конфликта интересов на государственной службе был взят опыт США.

Обращаясь к опыту США в сфере правового регулирования конфликта интересов, следует отметить, что государственная служба в США делится на две основные группы: патронажные служащие и конкурсные (выборные) сотрудники. К первой группе относятся государственные служащие, назначаемые на должности лично президентом США. Данные служащие являются доверенной группой лиц, целью которых является обеспечение организации работы глав федеральных исполнительных органов (советники, секретари министров и др.). Вторая группа – это государственные служащие, поступающие на службу и продвигающиеся по карьерной лестнице в соответствии с принципами «системы заслуг» [1]. Но, несмотря на существующие различия в системе государственной службы, на разных уровнях государственной власти и в различных ее ветвях, действуют правила «этического поведения». Данные правила закреплены как в Конституции США, так и в других нормативных правовых актах, нарушение которых расценивается как конфликт интересов.

Так, в соответствии со статьей 1 раздела 1 Конституции США, для недопущения возникновения личной заинтересованности у членов сената и конгресса США, а также их представителей, устанавливается запрет в течение срока службы на назначение сенаторов и конгрессменов на какую-либо гражданскую должность, учрежденную Соединенными Штатами, и ни одно лицо, состоящее в должности, учрежденной Соединенными Штатами, не может быть членом любой из палат, пока пребывает в этой должности [2].

Одним из главных законов, определяющих порядок правового регулирования конфликта интересов на территории США, является Федеральный закон «О реформе государственной службы», принятый Конгрессом в 1978 году. В данном документе государственная служба определена как особая сфера деятельности, в процессе которой должны быть исключены какие бы то ни было личные или иные финансовые интересы, препятствующие добросовестному выполнению своего долга, перед гражданами своей страны [3].

Порядок правового регулирования конфликта интересов в законе определен следующим образом: во-первых, служащие не должны участвовать в любых финансовых операциях, при про-

ведении которых предполагается использование закрытой правительственной информации, или использовать такого рода информацию для своих друзей и родственников; во-вторых, действует категорический запрет получения государственными служащими подарков либо других услуг личного характера от лиц или группы лиц, стремящихся получить от служащих совершения какого-либо официального действия [3].

В статье 7 содержится раздел «личная ответственность», который определяет порядок правовых действий для государственного служащего при обнаружении конфликта интересов либо подозрении о потенциальном возникновении конфликта интересов среди своих коллег. В таком случае государственному служащему необходимо доложить в соответствующие инстанции обо всех замеченных случаях имеющихся злоупотреблений.

В случае доказательства факта участия государственного служащего в ситуации, связанной с конфликтом интересов, в соответствии со статьей 8 закона США «О реформе государственной службы» к государственному служащему применяются следующие виды наказания: увольнение со службы, лишение государственной пенсии, лишение государственной страховки, лишение всех наград, полученных за время профессиональной службы [3].

Для предотвращения потенциального возникновения конфликта интересов на государственной службе закон США «О противодействии личной заинтересованности на федеральной государственной службе» (2011 г.) обязывает претендентов на государственную гражданскую службу проходить обязательную проверку на полиграфе. Часто это условие закрепляется в должностной инструкции или контракте. В дальнейшем в процессе службы, если чиновник или служащий не проходит подобную проверку, то с ним расторгают трудовой договор. Кроме того, в течение пяти лет после отставки бывший государственный служащий не имеет права принимать предложения о трудоустройстве в организации, с которыми он вел дела от имени государственного ведомства [1].

Таким образом, анализ нормативных документов, регулирующих конфликт интересов на государственной службе в США, позволяет выявить ряд интересных моментов. В частности, противодействие, предотвращение и урегулирование конфликта интересов возложено на двух субъектов: самого государственного служащего и представителя нанимателя. При этом необходимо отметить, что основным субъектом, который должен выявлять и пресекать правонарушения на государственной службе, является представитель нанимателя, то есть руководитель соответствующего государственного органа: именно на него возложено принятие наиболее

ответственных решений и необходимых организационных мер, направленных на формирование внутриведомственной основы противодействия конфликту интересов.

Исходя из анализа, проведенного нами в сфере мер правового регулирования конфликта интересов в США, можно выделить, что законодательство США обязывает государственных служащих проходить проверку на полиграфе при назначении на должность, а в случае выявления конфликта интересов государственный служащий подвергается различным видам наказаний, что, в свою очередь, не предусматривается российскими законами о государственной гражданской службе.

Данные меры можно было попробовать заимствовать в нашу отечественную систему, они могли бы оказаться весьма полезными для совершенствования собственной структуры правового регулирования конфликта интересов в России. Но необходимо иметь в виду, что моментального эффекта от заимствования зарубежного опыта в России не будет и быть не может, так как абсолютно новый способ борьбы должен проникнуть в сегодняшнюю систему государственной власти.

Литература

1. Филиппов В.В. Правовое регулирование конфликта интересов в системе государственной службы США // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2015. № 10. С. 52–54.
2. Конституция Соединенных Штатов Америки 1787 г. // Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты: Перевод с английского / Сост.: Лафитский В.И., Под ред. и со вступ. ст.: Жидков О.А. – М.: Прогресс-Универс, 1993. С. 12–25.
3. Закон США «О реформе государственной службы» 1978 г. // Собрание законодательства США. URL: <http://www.ambausa-ru.org>
4. Закон США «О противодействии личной заинтересованности на федеральной государственной службе» 2011 г. // Собрание законодательства США. URL: <http://www.ambausa-ru.org>

Музыченко М.В.
Muzychenko M.V.
Жадобина Н.Н.
Zhadobina N.N.

**ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОРОДА СУРГУТА
В СФЕРЕ ЭКОЛОГИИ
PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF THE POWERS
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OF THE CITY OF SURGUT
IN THE FIELD OF ECOLOGY**

Настоящая статья посвящена анализу отличительных характеристик реализации полномочий органов местного самоуправления города Сургута в сфере экологии. В рамках статьи выявлены основные проблемы в анализируемой области.

This article is devoted to the analysis of the distinctive characteristics of the implementation of the powers of the local authorities of the city of Surgut in the field of ecology. The article identifies the main problems in the analyzed area.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, Сургут, экология Сургута, экологическое управление, разделений полномочий.

Keywords: local governments, Surgut, Surgut ecology, ecological management, division of powers.

В рамках деятельности администрации города Сургута основную нагрузку по вопросам экологического характера несёт Управление по природопользованию и экологии администрации города, в части осуществления:

– муниципального лесного контроля в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов на территории города Сургута;

– муниципального контроля за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых на территории города Сургута [1].

Природоохранное законодательство в широком смысле называется целый ряд функций муниципального контроля в области использования и охраны природных ресурсов, в частности земельный, лесной, в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий. Например, согласно ст. 84 Лесного кодек-

са РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ [2], вопросы лесопользования в части муниципального лесного контроля в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, находятся в сфере полномочий органов местного самоуправления. Эффективность действующей системы муниципального контроля заключается в достижении органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля значений показателей, характеризующих улучшение состояния исполнения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований в соответствующих сферах деятельности. Мониторинг организуется и проводится органами муниципального контроля. К проведению мониторинга могут привлекаться подведомственные органам муниципального контроля организаций, на которые возложены функции, связанные с обеспечением муниципального контроля.

Особого внимания заслуживает проблема осуществления полномочий органов местного самоуправления города Сургута. Особенностью Сургута как объекта приложения сил муниципалитета в сфере регулирования экологии является то, что это зона высокой промышленной загрязнённости. Одним из наиболее мощных источников выбросов выступает ОАО «Сургутнефтегаз». Нефтегазодобывающая компания «Сургутнефтегаз» – одно из крупнейших предприятий нефтяной отрасли России. На его долю приходится около 13% объемов добычи нефти в стране и 25% газа, добываемого нефтяными компаниями России. На протяжении многих лет предприятие является лидером отрасли по разведочному, эксплуатационному бурению и вводу в эксплуатацию новых добывающих скважин. Однако обратной стороной столь успешной деятельности является высокий уровень экологического риска окружающих территорий. Кроме того, регион ХМАО в целом относится к неблагоприятным в экологическом плане территориям, поэтому требует усиленных мер по организации муниципального управления в сфере экологии, разработки конкретных и корректных экологических программ, а также эффективного их мониторинга с целью оптимизации уровня исполнения.

Под управлением в области охраны экологии (экологическим управлением) понимается исполнительно-распорядительная деятельность государственных органов местного самоуправления в пределах их компетенции, направленная на регулирование отношений в сфере взаимодействия природы и общества для обеспечения благоприятного качества окружающей среды, соблюдения и защиты экологических прав и интересов физических и юридических лиц.

Постановление администрации Сургутского района от 15 мая 2014 г. № 1742-нпа «Об утверждении Положения об организации мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды на территории Сургутского района» детализирует конкретные процедуры в рамках реализации указанных полномочий [3].

Таким образом, можно констатировать тот факт, что помимо осуществления непосредственно муниципального контроля администрация города Сургута в соответствии с действующим законодательством должны осуществлять мониторинг его эффективности. Все это напрямую касается и экологической сферы. Несмотря на достаточно подробную регламентацию экологических функций администрации города Сургута в действующем законодательстве, сегодня существует достаточное количество правовых проблем в исследуемой сфере, которые требуют скорейшего разрешения.

Одной из важнейших проблем реализации полномочий в сфере экологии органов местного самоуправления в целом и города Сургута в частности, является непосредственно определение данного круга полномочий. Так, основными отличиями муниципального земельного управления от экологического управления являются следующие:

- муниципальное земельное управление функцию по охране земель субъекта выполняет наряду с иными функциями регулирования земельных отношений (установления кадастровой стоимости земель, установление порядка уплаты земельного налога, выдача разрешения для осуществления различных видов землепользования);
- муниципальное экологическое управление функцию по охране земель выполняет наряду с иными природоохранными полномочиями и задачами, такими как контроль осуществления деятельности организациями с учетом требований экологического законодательства, охрана вод, воздуха, биоразнообразия и т. п.

По каждой из соприкасающихся зон ответственности муниципалитета требуется проводить подобное разделение границ.

Следует отметить, что муниципальный уровень законодательства является более казуальным, нежели федеральный, который содержит более строгие теоретические обобщения. Это определяется масштабом решаемых на уровне муниципалитета вопросов. Так, например, в рамках деятельности администрации Сургута находится проведение дифференциации между экологией и сферой ЖКХ в вопросе снегоуборки. Летом 2016 г. администрация г. Сургута уведомила заявителей о том, что в настоящее время снежные полигоны приравнены к объектам размещения отходов вследствие наличия в ФККО соответствующей группы отходов. Указанная позиция была подтверждена письмом центрального аппарата Росприроднадзора [4].

Данные мониторинга используются органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля при планировании и осуществлении своей деятельности, при формировании заявок на выделение необходимых финансовых средств, подготовке предложений по совершенствованию нормативно-правового обеспечения контрольно-надзорных функций, улучшению координации и взаимодействия между органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Однако, учитывая, что в настоящее время фактически ликвидирован муниципальный экологический контроль, полной информации о нарушении законодательства в данной области у органов местного самоуправления, в том числе в городе Сургут, также не имеется. При осуществлении своих полномочий в рамках экологического контроля, органы самоуправления сталкивались с такими проблемами, как недостаточная финансовая и кадровая обеспеченность, отсутствие координации деятельности с органами государственного экологического контроля, что значительно снижало эффективность проводимых мероприятий.

В завершение можно отметить, что осуществлять экологические функции администрации города Сургута помогают организации, общественные советы, являющиеся, по сути, совещательными органами.

Основным недостатком действующего законодательства в области управления экологией на местном уровне в Сургуте, как и в целом по России, является отсутствие гибкости, полная унификация полномочий, хотя муниципальные образования отличаются друг от друга количеством жителей, территорией, финансовыми возможностями, экологической ситуацией (объем выбросов, сбросов, размещаемых отходов). Указанные различия обуславливают необходимость, с одной стороны, дифференциации полномочий, а с другой – более гибкого подхода к наделению полномочиями администрации города Сургута.

В целом приходится признать несоответствие между возлагаемыми на органы местного самоуправления обязанностями и имеющимися у них в реальности материальными возможностями в сфере управления экологией Сургута. Это свидетельствует о том, что органам местного самоуправления города Сургута России крайне необходима мощная финансовая поддержка государства с целью оптимизации сферы управления экологией.

Таким образом, проблемы в сфере экологического управления на муниципальном уровне города Сургут относятся к трём основным блокам:

– теоретическая неопределённость ряда положений, характери-

зующих объем полномочий администрации города Сургута в данной сфере (а также соответствующих подконтрольных ей образований);

– недостаточно эффективный организационный механизм разделения полномочий между уровнями власти в сфере управления экологической составляющей;

– несовершенство материальной базы, отражающееся на уровне возможностей контроля над нарушениями экологического законодательства.

Литература

1. Об утверждении положения об управлении по природопользованию и экологии: Распоряжение администрации города Сургута от 07.10.2013 № 3476 (ред. от 04.09.2018) // Сургутские ведомости. № 41. 19.10.2013.

2. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // Собр. законодательства Рос. Федер. 11.12.2006. № 50. Ст. 5278.

3. Об утверждении Положения об организации мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды на территории Сургутского района: Постановление администрации Сургутского района от 15.05.2014. № 1742-нпа (ред. от 05.05.2017) // Вестник. Официальный выпуск. № 19. 16.05.2014.

4. Черкасский Е.В. «Можно ли считать снег отходом?» // Экология производства. 2017. № 1. С. 75.

Позднякова Т.С.

Pozdnyakova T.S.

Научный руководитель: Профессор,

доктор юридических наук Сунцов А.П.

Supervisor: Professor, Doctor of law Suntsov A.P.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ПОЛУЧЕНИЯ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASIS OF THE RIGHTS OF THE RUSSIAN FEDERATION CITIZENS IN THE FIELD OF FREE LEGAL AID

В данной статье речь пойдет о предоставлении бесплатной юридической помощи, важном и необходимом благе гражданина,

как лица социально незащищённого и потому требующего пристального внимания и особой заботы со стороны государства. В первую очередь это касается малоимущих граждан, многодетных семей, граждан пожилого возраста и инвалидов. Этот перечень не является исчерпывающим, в том числе благодаря неравнодушию регионов – участников программы к данной проблеме.

This article will focus on the provision of free legal aid, an important and necessary benefit of the citizen as a socially vulnerable person and therefore requiring close attention and special care from the state. This is especially true for the poor, large families, the elderly and the disabled. This list is not exhaustive, including through the indifference of the regions, the participants of the program, to this problem.

Ключевые слова: Бесплатная юридическая помощь, доступность, социальность, квалифицированность, правовые основы, права граждан.

Keywords: Free legal assistance, accessibility, sociality, qualification, legal framework, citizens' rights.

Получение гражданами равного доступа к юридической помощи выступает одним из признаков правового государства во всем мире, важнейшим инструментом повышения правовой грамотности и укрепления моральных устоев населения. Доступность же получения такой помощи является критерием оценочным и подлежит оценке и обсуждению.

Само право на получение юридической помощи на безвозмездной для гражданина основе является гарантией государства, закрепленной в основном законе страны. Выражается оно в том, что доступ к правосудию должен быть одинаково гарантирован и предоставлен каждому гражданину Российской Федерации, вне зависимости от материального достатка (ч. 1 ст. 48 Конституции РФ).

Отношения, возникающие между получателем квалифицированной юридической помощи и лицами из перечня субъектов, имеющих право на оказание такой помощи, закреплены в Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи» (далее по тексту Закон, ФЗ № 324).

Основными принципами вышеуказанного Федерального Закона, согласно ст. 5, выступают:

- 1) обеспечение реализации и защиты прав, свобод и законных интересов граждан;
- 2) социальная справедливость и социальная ориентированность при оказании бесплатной юридической помощи;
- 3) доступность бесплатной юридической помощи для граждан

в установленных законодательством РФ случаях;

4) контроль за соблюдением лицами, оказывающим бесплатную юридическую помощь, норм профессиональной этики и требований к качеству оказания бесплатной юридической помощи;

5) установление требований к профессиональной квалификации лиц, оказывающих бесплатную юридическую помощь;

6) свободный выбор гражданином государственной или негосударственной системы бесплатной юридической помощи;

7) объективность, беспристрастность при оказании бесплатной юридической помощи и ее своевременность;

8) равенство доступа граждан к получению бесплатной юридической помощи и недопущение дискриминации граждан при ее оказании;

9) обеспечение конфиденциальности при оказании бесплатной юридической помощи.

Контролирующим и координирующим органом оказания бесплатной юридической помощи выступает Министерство Юстиции Российской Федерации. Его основной задачей является обеспечение реализации прав граждан на получение бесплатной юридической помощи в каждом регионе Российской Федерации в тех минимальных стандартах, которые уже закреплены в Законе.

Как отмечает член Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству И. Рукавишников, Федеральным законом созданы условия для малоимущих и социально-незащищенных слоев населения, но в нем заложена основа по системной работе органов государственной власти всех уровней.

Организационная деятельность участников системы бесплатной юридической помощи, материально-техническое оснащение, исчерпывающий перечень всех категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, а также случаи оказания и механизм получения такой помощи определяется Законами субъектов Российской Федерации.

По сути, регионы вынуждены сами определять стратегию развития данной отрасли. Одни регионы, например, Приморский край, Москва и Ростовская область, тратят максимальные ресурсы и внедряют инновационные технологии для достижения высоких показателей работы в сфере оказания бесплатной юридической помощи (включение в субъекты оказания бесплатной юридической помощи МФЦ, проведение телемостов, видеосвязи, ведение интернет-порталов, установление тесного контакта с населением и органами исполнительной власти на местах). Другие, такие как Томская, Брянская и Архангельская области, являясь дотационны-

ми регионами, не имеют возможности достаточно профинансировать данную программу, а это в свою очередь ведет к более низким показателям числа оказанных услуг гражданам.

Хотя, как показывают проведенные исследования, само развитие института бесплатной юридической помощи должно быть выгодно не только гражданам, получающим такую помощь, но и самому государству, борющемуся с правовым нигилизмом и обеспечивающему развитие в обществе устойчивой правовой модели поведения.

Самоудовлетворение гражданами потребностей в получении квалифицированной юридической помощи способствует поддержанию общественного порядка, разрешения мирным путем возникающих напряженностей и конфликтов в сфере общественных интересов, повышает юридическую грамотность населения, уважительное и доверительное отношение к закону и суду.

Так, И.Б. Михайловская в статье «Потребность в юридической помощи как индикатор социальных процессов в посттоталитарной России» заметила: «Если человек испытывает потребность в помощи юриста, а последняя оказывается ему по тем или иным причинам недоступной, то вряд ли можно надеяться на повышение уровня массового правосознания, а, в конечном счете, и на успех в построении правового государства, укреплении уважения к закону и развитию демократии».

Вспомним, что в силу п. «а», ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, а потому сфера оказания бесплатной юридической помощи должна лежать в плоскости совместных интересов регионов и государства, с активной позицией последнего как гаранта прав и свобод человека и гражданина.

Представляется, что эта проблема будет в скором будущем решена, – о необходимости ее разрешения совсем недавно говорили участники круглого стола Совета Федерации 14 февраля 2019 г. «Совершенствование правовых и организационных механизмов оказания бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: региональная практика», где были высказаны многие набравшие проблемы в связи реализацией программы бесплатной юридической помощи.

Еще одной проблемой на пути к полноценной реализации гражданами своих прав на получение бесплатной юридической помощи является ее недоступность, возникающая, в том числе, в результате незаинтересованности адвокатских образований в оказании та-

ких услуг. Сами адвокаты не раз заявляли, что не хотят оказывать такие услуги по причине низкой оплаты их работы, а также в связи с бюрократическими проволочками по взысканию таких оплат уже после оказания услуги.

На основании информационной справки Министерства Юстиции Российской Федерации о результатах мониторинга реализации ФЗ № 324, за 2017 г. по России наблюдается тенденция внедрения механизма оказания бесплатной юридической помощи с участием адвокатов. В то же время, имеются регионы, где адвокаты определены основным участником государственной системы бесплатной юридической помощи, при этом помощь ими гражданам в 2017 году оказана в незначительном числе случаев (Республика Коми (18), Хакасия (20), Кемеровская (35), Курганская (43), Брянская (61), Сахалинская (78) области, Алтайский край (63).

В ряде регионов в 2017 году адвокатам не оплачена оказанная гражданам бесплатная юридическая помощь (Республики Ингушетия, Северная Осетия – Алания, Кабардино-Балкарская Республика, Брянская, Калининградская, Тульская, Кемеровская, Ярославская области). Как правило, причиной этого являлось отсутствие обращений адвокатов в уполномоченный орган исполнительной власти субъектов Российской Федерации в связи со сложностью порядка представления соответствующей отчетности и низкими размерами оплаты труда.

Согласно информационной справке Министерства Юстиции Российской Федерации о результатах мониторинга реализации ФЗ № 324, за первое полугодие 2018 г. одним из важных вопросов организации оказания бесплатной юридической помощи в субъектах Российской Федерации стало определение основных участников государственной системы бесплатной юридической помощи.

Данное нововведение позволит в достаточной мере обеспечить свободный выбор гражданином субъекта, из числа участвующих в системе бесплатной юридической помощи, право на выбор которого закреплено ч. 8 ст. 5 ФЗ № 324, а также обеспечить информационную составляющую, такую как правовое просвещение граждан и укрепление уважительного отношения к закону и государству.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что приоритетным направлением совершенствования организационно-правовых основ оказания бесплатной юридической помощи граждан следует рассматривать комплекс мер организационного и правового характера, направленный на обеспечение и совершенствование этого вида деятельности.

Очевидно, что организационно-правовые основы реализации прав граждан на получение бесплатной юридической помощи

в настоящее время требуют адекватных изменений, отвечающих веянию времени и позволяющих максимально эффективно защищать интересы социально незащищенных слоев населения.

В тех субъектах Российской Федерации, где есть альтернатива адвокатским образованиям, люди более охотно идут за получением бесплатных юридических услуг. Здесь квалифицированную правовую помощь, в том числе и частично бесплатную (например, большая часть юристов оказывает своим клиентам бесплатные юридические консультации), оказывают как адвокатские образования, так и частнопрактикующие юристы, юридические агентства и другие аналогичные образования.

В связи с этим необходимо на уровне федерального законодательства включить частнопрактикующих юристов, юридические агентства и другие аналогичные образования в число субъектов, имеющих право на возмещение расходов по оказанию бесплатной юридической помощи социально незащищенным гражданам.

Литература

1. Блинова Т.В. (Аудитор счетной палаты РФ) выступление на «круглом столе» в СФ 14.02.2019. URL: <http://council.gov.ru/events/news/101607/> (дата обращения: 11.03.2019).

2. Дмитриев Ю.А., Козлова Е.И., Кутафин О.Е., Михалева Н.А. Государственное право Российской Федерации. курс лекций для юридических институтов и факультетов под ред. О.Е. Кутафина, Т1, М, 1993 г.

3. Информационная справка Министерства Юстиции РФ о результатах мониторинга реализации ФЗ № 324, за 2017 г. URL: <https://minjust.ru/ru/besplatnaya-yuridicheskaya-pomoshch/monitoring-v-sfere-okazaniya-besplatnoy-yuridicheskoy-pomoshch-7> (дата обращения: 12.03.2018).

4. Информационная справка Министерства Юстиции РФ о результатах мониторинга реализации ФЗ № 324, за первое полугодие 2018 г. URL: <https://minjust.ru/ru/besplatnaya-yuridicheskaya-pomoshch/monitoring-v-sfere-okazaniya-besplatnoy-yuridicheskoy-pomoshch-7> (дата обращения: 12.03.2019).

5. И. Руквишникова, (Член Комитета СФ РФ по конституционному законодательству и государственному строительству) выступление на «круглом столе» в СФ 14.02.2019. URL: <http://council.gov.ru/events/news/101607/> (дата обращения: 12.03.2019).

6. Конституция РФ от 12.12.2003. URL: <http://www.constitution.ru> (дата обращения: 12.03.2019).

7. «Круглый стол» на тему «Совершенствование правовых и

организационных механизмов оказания бесплатной юридической помощи в РФ: региональная практика» под руководством И. Рукавишниковой в Совете Федерации РФ 14 февраля 2019 г., URL: <http://council.gov.ru/events/news/101607/> (дата обращения: 11.03.2019).

8. Михайловская И.Б. Потребность в юридической помощи как индикатор социальных процессов в посттоталитарной России / И.Б. Михайловская // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение, 1995 г., № 4 (1996. № 1).

9. Сунцов А.П., Белицкая К.М. Актуальные вопросы совершенствования деятельности избирательных комиссий по повышению правовой культуры избирателей // Избирательное право № 3. 2013. С. 51–53.

10. Сунцов А.П. Деятельность представительных органов публичной власти по оказанию бесплатной юридической помощи // Северный регион: наука, образование, культура. 2013, № 2. С. 173–179.

11. Сунцов А.П. К вопросу об участии участковых избирательных комиссий к повышению правовой культуры избирателей. // В сборнике: Реализация и защита избирательных прав избирательного процесса: совершенствование правового регулирования и правоприменительной практики. Тюмень, 2015. С. 35–38.

12. ФЗ "О бесплатной юридической помощи" от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ, URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121887/ (дата обращения: 12.03.2019).

Тухватуллина Е.И.

Tukhvatullina E.I.

Научный руководитель: Сунцов А.П.

Supervisor: Suntsov A.P.

**НАПРАВЛЕНИЯ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ
И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЙ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ:
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКА
GUIDELINES FOR THE PREVENTION AND CAUTION
OF ADMINISTRATIVE OFFENSES IN THE CIVIL SERVICE:
THEORY AND PRACTICE**

В данной статье проанализирована нормативная основа на общеземельном уровне и в ХМАО – Югре, регулирующая вопросы профилактики коррупции. На этом основании дается оценка

процедур и направлений по профилактике и предупреждению в регионе коррупции.

This article analyzes the regulatory framework at the Federal level and in the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug, which regulates the prevention of corruption. On this basis, the procedures and directions for the prevention of corruption in the region are evaluated.

Ключевые слова: Направления, профилактика, предупреждение, административная ответственность, региональная практика.

Keywords: Guidelines, prevention, caution, administrative responsibility, regional practice.

В настоящий момент одной из важнейших задач как на федеральном уровне, так и в ХМАО – Югре, является осуществление Национального плана противодействия коррупции [3], [4], [5], [6]. Высокую значимость для безопасности России взятыми на себя обязательствами по имплементации положений международных антикоррупционных конвенций с целью совершенствования национального законодательства приобретают новейшие технологии, аппаратура, финансовые ресурсы. Модернизация, инновации современного общества активно воздействуют на совершенствование антикоррупционных законов, регулирующих служебные отношения, что показывает степень осуществления государственной политики противодействия коррупции в субъекте РФ.

В качестве одной из приоритетных задач выступает выработка принципиально новых подходов к организации работы по решению данных вопросов, что является одним из направлений региональных законов по реализации антикоррупционных задач. Важное значение приобретают вопросы профилактики и предупреждения. Действующими документами предусматривается усиление ответственности чиновников, обеление зарплат и повышение прозрачности, которые выдвигаются на первый ряд.

Гарантии открытости выдвигаются в качестве одной из приоритетных задач ([4], [5], [6], [7]), в качестве важнейших направлений противодействия коррупции названо предотвращение конфликта интересов. В статье 3 главы 1 предусмотрены меры по профилактике административных правонарушений: ответственность чиновников, запреты, обязанности и ограничения. Важной мерой считаются совершенствование юридической культуры, позиций и убеждение населения, пропаганда и разъяснение населению прав и обязанностей, активной гражданской позиции, своевременное информирование, уважение прав и интересов населения [14].

Согласно п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ [1], администра-

тивные и административно-процессуальные законы находятся в совместном ведении. При этом в последующих нормативных документах урегулированы вопросы административной ответственности чиновников: [2], [3], [4]. В КАС РФ (см., например, ч. 1 ст. 2) [2], и в других законах [3], [4], урегулирована ответственность чиновников и правовая категория «должностное лицо». В субъектах РФ реализуются специальные направления по профилактике коррупции в пределах их полномочий, в соответствии с принимаемыми ими законами [4].

На основании вышеизложенного дается оценка мероприятий, регламентированных в региональных положениях законов, устанавливающих административную ответственность. Стремительное развитие информационных технологий и цифровой экономики повлекло за собой совершенствование законодательства на уровне региона. В целях реализации принятого федерального законодательства (см.: [5], [8], [9], [13], [14]) в регионе было своевременно введено обязательное декларирование прибыли. Чиновники обязаны сообщать о вероятностях появления личных интересов и конфликта интересов: см., например, главу 2 [10], в которой перечислены основные принципы, поддерживающие баланс и предотвращающие подобные ситуации.

В главе IV отрегулирован четкий перечень возможных способов разрешения уже возникших ситуаций [10]. Необходимо своевременно, в установленные сроки информировать руководство о подобных ситуациях, согласно п. 3, см.: [11]. Ответственность чиновников закреплена по предоставлению информации о прибыли и крупных тратах (см., например, п. 2 [12]). Устанавливаются приоритетные задачи по исключению первопричин, служащих проявлению подобных ситуаций, и усилению ответственности среди чиновников при осуществлении ими обязанностей по работе; проявлению инициативы населения в осуществлении антикоррупционных мер в регионе и их деятельного участия в программах и мероприятиях. Важным направлением необходимо признать воспитание недопустимости в отношении действий коррупционного характера [15].

В вышеуказанном регионе организован специализированный орган, компетенция которого также направлена на создание превентивных для административных нарушений условий, систематизацию и согласование специальной методической деятельности. Важная роль отводится принятию специальных программных документов [15]. Необходимо обратить внимание, что в ХМАО – Югре приняты специальные направления организационного характера, направленные на борьбу с коррупцией [15]. Создаются специализированные комиссии для урегулирования конфликта ин-

тересов, исполнения аттестации [16], на проверку наличия соблюдения требований законов государственными чиновниками [14].

Таким образом, на основании представленного сравнительно-правового обзора, можно сделать обобщение, что все законы региона обращены на исполнение специальных антикоррупционных направлений, принятых на территории региона во исполнение норм документов. Многие нормативные документы региона повторяют общефедеральные нормы, поэтому специализированные антикоррупционные нормы до настоящего времени не выработаны, общефедеральные нормы воспроизводятся буквально.

Необходимо отметить приоритетные направления:

- недопущение личной заинтересованности;
- ответственность чиновников;
- предельные полномочия, ограничивающие и запрещающие определенную деятельность чиновников;
- повышение качества стандартизированной культуры, морального облика и поступков чиновников;
- следование моделям добросовестного поведения чиновников и приверженность стандартам;
- разработку вебсайтов официальных органов различных дифференцированных звеньев и уровней с публикацией официальных сведений, данных, новостей для поддержания прозрачности официальных органов посредством сравнительно-правового обзора электронных ресурсов и наблюдения;
- автоматизацию операций с исключением посредников посредством введения автоматизированных электронных ресурсов, электронного правительства и электронных очередей.

При этом необходимо отметить важность учета региональной специфики, что может послужить еще одним направлением совершенствования законов. Необходима дальнейшая оптимизация корректного соответствия норм федеральных и региональных актов и их дальнейшее планирование.

Накопленный опыт ХМАО – Югры можно расценивать как прогрессивный: вышеуказанные меры административной ответственности направлены на исполнение государственной программы по уменьшению количества административных провинностей коррупционной направленности, их устранению и развитию нетерпимого отношения к коррупции чиновников.

Проводится четкая регламентация наблюдения и проверки результатов труда официальных органов, сформирована практика моделирования рабочих ситуаций. Основным направлением антикоррупционного нормотворчества субъекта является реализация общефедеральных стандартов по борьбе с коррупцией. Образуется

комплексный прием и независимая специфическая направленность законов региона.

В субъекте РФ выделяются следующие профилактические направления:

- недопущение личной заинтересованности;
- усиление ответственности чиновников;
- реализации специализированных стандартов посредством гласности и предельных полномочий чиновников по подаче деклараций о доходах и имуществе;
- моделирование вебсайтов официальных органов звеньев различных дифференцированных уровней;
- моделирование специализированных комиссий в субъекте РФ, координирующих соответствующую работу;
- профилактика коррупциогенной деятельности официальных органов;
- координация электронных операций посредством выявления отклонений, выполняемая посредством специализированных инструментов обработки данных;
- строгий контроль над отчетностью чиновников;
- создание «электронного правительства» как доступной, открытой системы органов государственной власти, которая могла бы вести постоянный диалог с населением.

Также базовым направлением является изучение и наблюдение различных происшествий в специализированных автоматических электронных системах с оповещением на наличие незаконных действий с сопоставимой сравнительной характеристикой на наличие девиантного по отношению к закону поведения и его предотвращения.

Практика моделирования и функционирования комиссий, созданных в официальных органах субъекта РФ для устранения конфликта интересов, весьма разнообразна и нуждается в сопутствующей регламентации как в субъекте РФ, так и на общегосударственном уровне. Анализ региональных документов по противодействию коррупции в регионе говорит об отсутствии единого подхода к содержанию понятий различных антикоррупционных категорий (например, «должностное лицо»).

Литература

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)

// в "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

2. "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // "Собрание законодательства РФ", 09.03.2015, № 10, ст. 1391.

3. "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 27.12.2018, с изм. от 18.01.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 16.01.2019) // "Собрание законодательства РФ", 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

4. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) "О противодействии коррупции" // "Собрание законодательства РФ", 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228.

5. Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам" (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.09.2018) // "Собрание законодательства РФ", 10.12.2012, № 50 (часть 4), ст. 6953.

6. Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2018-2020 годы" // "Собрание законодательства РФ", 02.07.2018, № 27, ст. 4038.

7. Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 "О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы" // "Собрание законодательства РФ", 15.05.2017, № 20, ст. 2901.

8. Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 (ред. от 19.09.2017) "О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов" (вместе с "Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов") // "Собрание законодательства РФ", 05.07.2010, № 27, ст. 3446, "Российская газета", № 147, 07.07.2010.

9. Указ Президента РФ от 21.09.2009 № 1065 (ред. от 09.08.2018) "О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению" (вместе с "Положением о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению") // "Собрание законодательства РФ", 28.09.2009, № 39, ст. 4588.

10. Распоряжение Правительства ХМАО – Югры от 26.09.2014 № 531-рп "О Типовом положении о конфликте интересов работников государственных учреждений и государственных унитарных предприятий Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, а также хозяйственных обществ, фондов, автономных некоммерческих организаций, единственным учредителем (участником) которых является Ханты-Мансийский автономный округ – Югра" // "Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры", 30.09.2014, № 9 (часть II), ст. 1108.

11. Распоряжение Правительства ХМАО – Югры от 14.08.2014 № 449-р "О Типовом положении информирования работниками работодателя о случаях склонения их к совершению коррупционных нарушений и порядке рассмотрения таких сообщений в государственных учреждениях и государственных унитарных предприятиях Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, а также хозяйственных обществах, фондах, автономных некоммерческих организациях, единственным учредителем (участником) которых является Ханты-Мансийский автономный округ – Югра" // Документ опубликован не был.

12. Постановление Губернатора ХМАО – Югры от 15 декабря 2009 года № 198 «О предоставлении гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, и государственными гражданскими служащими Ханты-Мансийского автономного округа – Югры сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (ред. от 09.12.2016) // "Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры", 01.12.2009–15.12.2009, № 12 (часть I), ст. 1122, "Новости Югры", № 6, 19.01.2010.

13. Постановление Губернатора ХМАО – Югры от 23.05.2011 № 79 "О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и урегулированию конфликта интересов" (вместе с "Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и урегулированию конфликта интересов") // "Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры", 31.05.2011, № 5 (часть II), ст. 490.

14. Постановление Губернатора ХМАО – Югры от 11.03.2011 № 37 "Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Ханты-Мансийского автономного округа – Югры" // "Собрание законодательства Ханты-

Мансийского автономного округа – Югры", 15.03.2011, № 3 (часть I), ст. 173.

15. Закон ХМАО – Югры от 25.09.2008 № 86-оз (ред. от 29.03.2018) "О мерах по противодействию коррупции в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре" (принят Думой Ханты-Мансийского автономного округа – Югры 19.09.2008) // "Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры" (специальный выпуск), 25.09.2008, № 9, ст. 1394.

УДК 347.254

*Усольцев Ю.М., Усольцева Н.А.
Usoltsev Y.M., Usoltseva N.A.*

**ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
СОХРАНЕНИЯ СРЕДСТВ ФОНДА КАПИТАЛЬНОГО
РЕМОНТА ОБЩЕГО ИМУЩЕСТВА
МНОГОКВАРТИРНОГО ДОМА, СФОРМИРОВАННОГО
НА СПЕЦИАЛЬНОМ СЧЕТЕ
ISSUES OF LEGISLATIVE REGULATION OF THE
PRESERVATION OF THE FUNDS OF THE CAPITAL
REPAIR FUND FOR THE COMMON PROPERTY
OF AN APARTMENT BUILDING FORMED
ON A SPECIAL ACCOUNT**

В статье рассматриваются вопросы сохранения средств фонда капитального ремонта общего имущества многоквартирного дома, сформированного на специальном счете, в том числе с позиций целевого использования, правильности подбора кредитной организации, сохранения при накоплении средств и т. д. На основе проведенного анализа определяются возможные пути совершенствования законодательного регулирования вопросов сохранения средств фонда капитального ремонта.

The article discusses the issues of preserving the funds of the capital repair fund for the common property of an apartment building formed on a special account, including from the standpoint of targeted use, the correctness of selecting a credit institution, saving with accumulation of funds, etc. Based on the analysis, possible ways of improving the legislative regulation of the preservation of the capital repair fund are identified.

Ключевые слова: капитальный ремонт общего имущества многоквартирного дома, фонд капитального ремонта, специальный счет.

Key words: overhaul of the common property of an apartment building, the capital repair fund, special account.

Реформу жилищного законодательства Российской Федерации, предусмотревшую механизм капитального ремонта общего имущества многоквартирного дома, на текущий момент времени нельзя считать оконченной, так как возникает много требующих дополнительного нормативного закрепления вопросов по организации финансирования и проведения капитального ремонта. Одной из самых актуальных на текущий момент времени проблем является сохранение и приумножение средств фонда капитального ремонта общего имущества, сформированного на специальном счете. При этом стоит указать, что речь идет не только о необходимости целевого использования средств фонда и о своевременности формирования самого фонда, поднимаются вопросы и размещения средств фонда на депозитах, использования их для целей инвестиционной деятельности и допустимого/недопустимого использования со стороны владельца счета.

Как уже неоднократно отмечалось, алгоритм формирования средств фонда капитального ремонта, закрепленный в Жилищном кодексе РФ (далее – ЖК РФ) [1], устанавливает возможность использования двух моделей формирования: на общем счете регионального оператора и на специальном счете. По общему правилу собственники помещений многоквартирного дома могут определить в качестве владельца специального счета одного из следующих субъектов, определенных Жилищным кодексом РФ в качестве субъектов управления конкретного многоквартирного дома: товарищество собственников жилья, жилищный кооператив, управляющая организация. При этом для собственников помещений в многоквартирном доме сохраняется возможность принять решение о выборе регионального оператора в качестве владельца специального счета.

Размер взноса устанавливается в каждом регионе самостоятельно. В полномочия общего собрания собственников помещений многоквартирного дома законодательно включена возможность принятия самостоятельного решения об установлении взноса на капитальный ремонт в размере, превышающем минимальный размер взноса на капитальный ремонт, установленный в субъекте Российской Федерации.

Исходя из норм Жилищного кодекса РФ, фонд капитального ремонта формируется из следующих источников:

– взносов на капитальный ремонт, уплаченных собственниками помещений;

- штрафных платежей (а именно пеней, уплаченных в связи с несвоевременной уплатой взносов);
- процентов за пользование денежными средствами, находящимися на специальном счете;
- доходов, полученных от размещения средств фонда капитального ремонта;
- средств финансовой поддержки, предоставленной в соответствии со статьей 191 ЖК РФ;
- кредитных и (или) иных заемных средств, привлеченных собственниками помещений в многоквартирном доме на проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме.

В качестве особых источников формирования фонда капитального ремонта, Жилищный кодекс позволяет рассмотреть: доходы от приносящей доход деятельности товарищества собственников жилья (ст. 151 ЖК РФ); доходы от передачи в пользование объектов общего имущества в многоквартирном доме (ст. 44 ЖК РФ).

Говоря об отличиях фонда капитального ремонта, сформированного по принципу «общего котла» и сформированного на специальном счете, стоит остановиться на принципиальных позициях.

Так, формирование счета по принципу «общего котла» осуществляет региональный оператор (в ХМАО – Югорский фонд капитального ремонта многоквартирных домов, учрежденный 6 декабря 2013 года решением Правительства ХМАО – Югры [2]), причем это способ формирования, реализуемый по умолчанию.

Для формирования фонда капитального ремонта на специальном счете необходимо соблюдение ряда обязательных условий, среди которых: решение общего собрания собственников помещений многоквартирного дома с определением способа формирования фонда капитального ремонта; установление размера ежемесячного взноса на капитальный ремонт; определение перечня услуг и (или) работ по капремонту; определение сроков проведения капитального ремонта; выбор владельца специального счета и кредитной организации, в которой будет открыт специальный счет (либо специальный счет будет открыт у регионального оператора).

Законодательно полномочия собственников помещений многоквартирного дома частично ограничены при принятии вышеуказанных решений, а именно: размер ежемесячного взноса не может быть ниже установленного на региональном уровне, а перечень ремонтных работ и сроки капитального ремонта привязываются к утвержденной региональной программе капитального ремонта и не могут создавать худшие условия для реализации и сроков капитального ремонта, чем утверждено в программе.

Владельцем специального счета могут быть назначены управляющая компания, либо товарищество собственников жилья, жилищный или иной специализированный потребительский кооператив, осуществляющий управление многоквартирным домом, а также региональный оператор.

Вообще Жилищный кодекс РФ при формировании фонда капитального ремонта на специальном счете привязывает все решения, связанные со средствами на счете, не столько с владельцем счета, сколько исключительно с общим собранием собственников помещений. При этом гарантируется право собственников помещений на получение информации и по специальному счету, и по специальному депозиту.

Владелец счета должен обеспечить своевременное перечисление взносов за капитальный ремонт (обеспечить собираемость средств), причем расходы владельца счета будут компенсировать собственники помещений. К данным расходам стоит отнести: расходы на ведение специального счета в банке; расходы на выпуск квитанций для оплаты взносов; расходы на оплату труда сотрудников для работы с региональным оператором и с собственниками и т. д. [3].

Ещё одним из критериев, к которому Жилищный кодекс РФ привязывает обеспечение сохранности средств фонда капитального ремонта на специальном счете, является выбор соответствующей кредитной организации, в которой может быть открыт специальный счет. В соответствии с ч. 2 ст. 176 ЖК РФ, кредитная организация должна отвечать требованиям, установленным Правительством РФ (информацию о банках, которые отвечают установленным требованиям, Банк России оперативно доводит до всеобщего сведения) [4].

На владельца специального счета законодательством Российской Федерации налагается ряд ограничений. Так, например, операции с денежными средствами на счете возможны только в соответствии со статьей 177 Жилищного кодекса РФ; владелец специального счета обязан осуществлять контроль за соответствием выбранного банка требованиям установленным законодательством РФ.

Обеспечивая формирование фонда капитального ремонта на специальном счете и принимая меры к увеличению фонда, владелец счета на основании решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме размещает временно свободные средства фонда капитального ремонта на специальном депозите в кредитной организации, соответствующей требованиям, установленным частью 2 статьи 176 ЖК РФ, на основании договора специального депозита.

Возникает достаточно серьезный вопрос: может ли гарантироваться сохранность средств фонда капитального ремонта в данной ситуации? Для начала отметим, что средства на специальный депозит можно вносить только со специального счета, аналогично происходит возврат средств и начисление процентов – только на специальный счет. Средства, размещенные на специальном депозите, могут использоваться владельцем счета только по решению общего собрания собственников помещений и только по основаниям, установленным ЖК РФ для самого специального счета.

При всех позитивных предложениях жилищного законодательства по формированию фонда капитального ремонта на специальном счете сохраняются некоторые вопросы и риски, временно не имеющие достаточного нормативного регулирования. К таким вопросам, в первую очередь, отнесены вопросы возможности утраты накопленных средств в связи с банковскими рисками. Решить данный вопрос за счет использования механизмов субсидиарной ответственности государства неоднократно предлагал Минстрой РФ, разрабатывая и представляя в Государственную Думу РФ проекты федеральных законов [5], однако вопрос остался нерешенным. Аналогично остается нерешенным вопрос о сохранении средств, размещенных на специальном депозите (здесь предлагалось распространить действие Федерального закона от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» [6]). При этом, существует мнение, что отказ от использования системы страхования вкладов в данной ситуации был намеренным и обеспечение сохранности средств на специальном счете и специальном депозите гарантируется именно проверкой надежности и устойчивости кредитной организации со стороны Банка России. Все это говорит о том, что ситуация со средствами фонда капитального ремонта, случившаяся с Татфондбанком, может повториться в любом регионе [7].

Отдельные вопросы обеспечения сохранности средств фондов капитального ремонта пытаются решить власти субъектов РФ на своем уровне. Так, по регионам РФ распространилась практика принятия нормативных актов, прописывающих вопросы контроля за целевым использованием средств фонда капитального ремонта.

Еще одной разновидностью гарантирования собираемости и сохранности средств, размещенных на специальном счете, можно назвать установленные границы наполняемости счета, а именно контроль за задолженностью и собираемостью средств на счете капитального ремонта, при котором расхождение между суммой начисленных взносов и фактических поступлений в 50 процентов и более может привести к закрытию счета и формированию фонда

капитального ремонта на счете регионального оператора по требованию надзорных органов.

К сожалению, одновременно необходимо констатировать уже сложившуюся ситуацию, при которой судами принимаются решения о списании средств со специального счета по долгам его владельца за поставку коммунальных ресурсов и других коммунальных платежей (например, решение А05-13674/2017 АС Северо-Западного округа [8]). Однако Верховный Суд РФ смог поставить точку в этом вопросе, запретив подобное использование средств со специального счета [9].

При всех этих условиях не вызывает удивление тот факт, что фонд капитального ремонта не вызывает доверия граждан, причем как сформированный на счете регионального оператора, так и на специальном счете. К сожалению, необходимо констатировать, что качественное использование уже имеющихся механизмов обеспечения сохранности средств фонда капитального ремонта не перекроет в полном объеме выявленные проблемы. Рассматривать в качестве альтернативы коммерческое страхование рисков, связанных с обеспечением сохранности средств фонда, тоже не представляется возможным – слишком большим будет бремя финансовой нагрузки на собственников помещений. Возможным вариантом выхода из ситуации будет использование модели номинального счета для компенсации рисков собственников помещений. Бенефициарами по такому номинальному счету будут собственники помещений, владельцы счета уже определены Жилищным кодексом РФ. Прописать данный специальный номинальный счет в систему страхования вкладов в принципе возможно, но правила и размер максимальной компенсационной суммы нужно будет пересматривать.

Недостаточность правовых механизмов для обеспечения сохранности средств капитального ремонта лишь усугубляет ситуацию с доверием граждан к фондам капитального ремонта общего имущества многоквартирного дома.

Литература

1. Жилищный кодекс Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 29 дек. 2004 г. № 188-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 дек. 2004 г.: одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 дек. 2004 г. // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). С. 14.

2. О создании некоммерческой организации «Югорский фонд капитального ремонта многоквартирных домов»: Распоряжение

Правительства ХМАО – Югры от 6 дек. 2013 г. № 632-рп [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://kapremont.ugra.ru/index.php/zakonodatelstvo> (дата обращения: 02.04.2018).

3. Жилищный кодекс РФ: внесены изменения, касающиеся капитального ремонта. [Электронный ресурс] – РосКвартал – интернет-служба №1 для управляющих организаций. Режим доступа: URL: <https://roskvartal.ru/blog/07/15/zhilischnyu-kodeks-rf-vneseny-izmeneniya-kasayuschiesya-kapitalnogo-remonta> (дата обращения: 01.04.2018).

4. О кредитных организациях, соответствующих требованиям к размеру собственных средств (капитала), установленным частью 2 статьи 176 Жилищного кодекса Российской Федерации и частью 6.1 статьи 20 Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»: Информация Банка России от 28 окт. 2014 г. – Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <http://docs.cntd.ru/document/420230035> (дата обращения: 02.04.2018).

5. Чикина С.Ю., Дакаева Ж.Х. Анализ образования фонда капитального ремонта многоквартирных домов на специальном счете в банке и у регионального оператора // Вопросы экономики и управления. – 2016. №3. С. 102-103.

6. О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федер. от 23 дек. 2003 г. № 177-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 28 нояб. 2003 г.: одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 10 дек. 2003 г. // СЗ РФ. 2003. № 52 (часть 1). С. 5029.

7. Как предотвратить потерю средств на капремонт на спецсчетах. / Г. Колганов. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.banki.ru/news/bankpress/?id=9619023> (дата обращения: 25.03.2018).

8. Решение АС Северо-Западного округа по делу А05-13674/2017 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://kad.arbitr.ru/Kad/Card?number=%D0%9005-13674%2F2017> (дата обращения: 01.03.2019).

9. Верховный Суд выяснял, как нельзя оплачивать долги за коммунальные услуги. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://pravo.ru/news/211619/> (дата обращения: 27.05.2019).

Шевченко Т.В.
Schevchenko T.V.
Научный руководитель: Филиппова Н.А.
Supervisor: Filippova N.A.

**ПРАВО НА ДОСТУП К ОФИЦИАЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ
В СИСТЕМЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА
И ГРАЖДАНИНА: ПРОБЛЕМЫ ДЕФИНИЦИИ
THE RIGHT FOR ACCESS TO OFFICIAL INFORMATION
IN THE SYSTEM OF THE RIGHTS AND FREEDOMS
OF THE PERSON AND CITIZEN: DEFINITION PROBLEMS**

В статье рассматривается право на доступ к официальной информации как правомочие в структуре права на информацию, анализируются законодательные основания доступности граждан к информации о деятельности государственных органов и раскрываются особенности реализации этого права в сфере публично-властных отношений в условиях формирования электронного правительства.

The article considers the right to access to official information as a right in the structure of the right to information, the legislative bases of availability of citizens to information on activity of public authorities are analyzed and features of realization of this right in the sphere of the public and imperious relations in the conditions of formation of the electronic government are revealed.

Ключевые слова. Право на доступ к официальной информации, право на информацию, доступ к информации, органы государственной и муниципальной власти, органы публичной власти, сервисное государство.

Keywords. Right to information, access to information, state and municipal authorities, public authorities, service state.

Право на информацию признано одним из фундаментальных публичных прав человека относительно недавно. При этом исторический «предшественник» этого права, свобода слова, является одним из первых в классическом перечне конституционных прав и свобод. Трансформация взаимоотношений человека и государства, обусловленная все более ускоряющимся переходом к информационному обществу, цифровой экономике и электронному правительству, стала главной причиной ревизии содержания этого права. Ранее оно было ограничено субъективным притязанием на свободу высказываний, что, безусловно, ограничивало публичную

власть по отношению к индивиду и средствам массовой информации, но мало влияло на позитивное содержание принимаемых властных решений за пределами вопросов публичной политики. Теперь право на информацию выступает обязательным условием (правом-гарантией) участия гражданина в управлении делами государства, а также условием получения им отдельных социальных благ, что особенно заметно в практике формирования так называемого «сервисного государства», осуществляющего часть своих властных функций и полномочий в форме предоставления публичных услуг. Их получение невозможно без личного обращения к субъекту, предоставляющего услугу. Очевидно, что информированность гражданина (или любого иного лица, получающего публичную услугу) является императивным условием доступа к ней. Таким образом, содержание публичной властной деятельности в современном государстве решающим образом зависит от качества и доступности предоставляемой официальной информации.

В этой связи возникает проблема соотношения юридического содержания таких конституционных прав как свобода слова, право на свободное обращение информации, право на информацию, право на доступ к официальной информации и т. д. И в доктрине, и в нормативных правовых актах единства терминологии нет, что отражает процесс предполагаемой трансформации этого права. Существо проблемы заключается в соотношении свободы слова и права на информацию: можно ли рассматривать эти права как самостоятельные, хотя и взаимосвязанные права, либо право одно, но в своем современном звучании оно уже включает в свое содержание свободу слова как один из содержательных элементов. По мнению Т.В. Пашниной, «среди взглядов отечественных ученых можно выделить две основополагающие концепции понимания права на информацию: первая из них связана с признанием самостоятельности права на информацию, вторая – с отрицанием самостоятельности исследуемого права» [1, с. 99].

Если обзорно рассмотреть судебную практику, связанную с реализацией права на доступ к информации, то можно говорить о негативных оценках, со стороны исследователей, процесса реализации данного права. Нельзя не обратить внимания на тот факт, что большой массив судебных решений в тех случаях, когда гражданине пытаются обжаловать отказ государственного органа предоставить информацию, которая находится в его распоряжении, принимается не в интересах заявителя, а в пользу госоргана. Такая практика находит свое отражение даже в решениях Конституционного Суда РФ.

Интересно мнение А.С. Агеева [2]. Автор отметил проблему

нечеткого закрепления пределов права на доступ к информации. В Федеральном законе «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09.02.2009 № 8-ФЗ представлено определение категории «информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Определение есть перечисление отдельных видов информации. Сюда включается: 1) информация, созданная соответствующим органом в пределах полномочий; 2) информация, поступившая в указанные органы; 3) нормативные правовые акты, определяющие полномочия, структуру и порядок формирования соответствующего органа; 4) иная информация, затрагивающая деятельность соответствующих органов.

Таким образом, можно говорить о том, что перечень видов информации, которую заявитель имеет право требовать (в рамках «общего» права на доступ к информации) является открытым. Если широко рассматривать данное определение, можно предположить, что можно получить доступ к любой информации, которой располагает соответствующий орган. Тем не менее, определение содержит некую неопределенность. В первую очередь, такая оценочная категория, как «информация, касающаяся деятельности», порождает вопрос – имеет ли право гражданин требовать доступ ко всей находящейся в органе власти информации или только к узкому кругу сведений, непосредственно «касающегося деятельности органа»? В приведенном определении в качестве основного признака выступает путь поступления информации в орган власти, а не сам факт нахождения в нем, хотя, как показывает практика, для правообладателя путь поступления информации не будет иметь большого значения. Для реализации права на доступ к информации важно не то, как информация попала в орган власти (поступила или была там создана), а то, что информация в принципе находится в госоргане. Либо должна находиться – ввиду прямого предписания норм права или ввиду характера деятельности осуществляемой органом государственной власти.

Несмотря на то, что в действующей Конституции РФ такое право не сформулировано, развитие федерального законодательства отражает тенденцию его содержательного определения и обособления. Это прослеживается в принципах, закрепленных в статье 4 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [3]. Этот закон закрепляет право граждан на получение от органов власти любой информации, доступ к которой не ограничен федеральным законом, а не только той, которая непосредственно затрагивает их права. При этом, благодаря за-

крепленным в п. 5 ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологий и о защите информации» [8], п. 3 ст. 8 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» нормах, гражданин не обязан обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации. Закрепленная обязанность по предоставлению официальной информации нашла свое отражение в статье 14 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», некоторые гарантии реализации этого правила обеспечены Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [4]. Но ни один из названных законов пока не содержит легального определения права на доступ к официальной информации. И это оказывает негативное влияние на реализацию права. Как отмечает И.Н. Осипова, официальные лица зачастую просто не в состоянии определить, какую именно информацию они вправе и обязаны предоставлять гражданам [10, с. 86].

С точки зрения Конституционного Суда Российской Федерации, публичная обязанность предоставления официальной информации возникает в том случае, если эта информация непосредственно затрагивает права и свободы лица: «Информация ... в силу непосредственного действия статьи 24 (часть 2) Конституции Российской Федерации должна быть доступна гражданину, если собранные документы и материалы затрагивают его права и свободы, а законодатель не предусматривает специальный правовой статус такой информации в соответствии с конституционными притопами, обосновывающими необходимость и соразмерность ее особой защиты» [6]. Оперативное и комплексное обеспечение населения актуальной нормативной информацией является наиболее близким к реализации права на информацию моментом в деятельности государства [7, с. 58-59]. Поэтому наиболее актуальным остается вопрос о выделении права на доступную официальную информацию как отдельного правомочия в структуре права на информацию.

Движение в направлении большей открытости и подотчетности органов публичной власти – один из самых заметных мировых трендов, которые стали следствием информатизации публичного управления. Тем не менее, понимание сущности механизмов открытости власти и подходы к их внедрению отличаются: во многих государствах формируются свои уникальные национальные практики. Например, Австралийский Союз сформировал одно из самых передовых в мире законодательств о доступе к официальной информации. Основные принципы размещения официаль-

ной информации и доступа к ней таковы:

– принцип максимальной информационной открытости: отказ в предоставлении официальной информации возможен только в случае, если имеется прямой запрет на предоставление именно этих сведений;

– принцип информационной открытости органов публичной власти: обязанность освещать свою работу на официальном сайте;

– принцип доступности официальной информации: предельно простой порядок подачи официальных запросов и обращений в органы публичной власти.

В этом государстве создана и используется официальная государственная платформа «Govdex» <http://www.govdex.gov.au/>, предоставляющая органам государственной власти возможность вовлекать граждан в процесс разработки правовых актов, обсуждать наиболее существенные проблемы и проводить электронные голосования при выработке соответствующих решений. Для этих целей используются социальные сети (платформы Facebook, аккаунты в Twitter и каналы на YouTube).

Литература

1. Пашнина Т.В. Дискуссионные аспекты определения термина «право на информацию» // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2017. – Т. 17, № 2. с. 98–105.

2. Агеев А.С. Проблемы реализации права на доступ к информации, нашедшие отражение в практике Конституционного Суда РФ // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 34–37

3. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федер. закон Рос. Федерации от 09.02.2009 № 8-ФЗ // «Российская газета», № 25, 13.02.2009, «Собрание законодательства РФ», 16.02.2009, № 7, с. 776.

4. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 19. С. 2060.

5. По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана»: постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 9. С. 1066.

6. Малько, А.В. Право гражданина на информацию // Общественные науки и современность. 1995. № 5. С. 58-59.

7. Об обеспечении доступа к информации о деятельности госу-

дарственных органов и органов местного самоуправления: Федер. закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 7. – ст. 776.

8. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31. (Часть I). – ст. 3448.

9. Осипова, И. Н. Транспарентность информационных систем как фактор повышения эффективности управленческих взаимодействий // Власть. 2011. № 12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/transparentnost-informatsionnyh-sistem-kak-faktor-povysheniya-effektivnosti-upravlencheskih-vzaimodeystviy> (дата обращения: 23.12.2018).

Юланова А.Н.
Yulanova A.N.
научный руководитель: Филиппова Н.А.
Supervisor: Filippova N.A.

ИСТОЧНИКИ АБОРИГЕННОГО ПРАВА В РОССИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ SOURCES OF ABORIGINAL LAW IN RUSSIA: CURRENT STATE

В статье предложен анализ нормативного закрепления прав и интересов коренных народов, определены особенности российско-го конституционного права.

In the article offers an analysis of the normative consolidation of the rights and interests of indigenous peoples, identifies features of the Russian constitutional law.

Ключевые слова: коренные народы, коренные малочисленные народы России, российское конституционное право.

Keywords: indigenous peoples, indigenous small-numbered people of Russia, Russian constitutional law.

Первое упоминание в зарубежной научной литературе о коренных народах появилось лишь в 20-х годах XX столетия. Лишь с этого периода берет свое начало международное закрепление стандартов и принципов, направленных на защиту прав и интересов аборигенов.

Коренные народы являются представителями различных рас, религий и наций, характеризуются особым (доиндустриальным или архаичным) образом жизни и разбросаны по всему миру.

У многих автохтонов своя насыщенная и многовековая история существования. Статус аборигенов носит не столь национальный, сколько международных характер. Поскольку современное международное право определяет международно-правовые стандарты и принципы, а также является сильным импульсом для развития и дополнения внутригосударственных законодательств государств, на территориях которых проживают данные народы. Внутринациональное законодательство должно развиваться в соответствии с теми принципами, которые определены международными актами.

На сегодняшний день в Российской Федерации насчитывается 47 народов, относящихся к коренным малочисленным и проживающих в разных регионах страны [11]. Безусловно, их права также подлежат защите и на национальном уровне. Анализ российского законодательства позволяет отметить, что статус коренных малочисленных народов закреплен в Основном законе страны, в законах, принятых на федеральном уровне, а также в нормативных правовых актах регионального и местного уровня. Защита традиционной среды обитания и образа жизни малочисленных этнических общностей относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. В статье 69 Конституции РФ закреплена гарантия прав коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами, подписанными Россией [2]. Закрепив данное положение, Российская Федерация признала ущемленное положение аборигенов и продемонстрировала готовность и необходимость их защиты.

Очень важную роль в регламентации статуса коренных народов играет Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (Далее Федеральный закон № 82), который определяет правовую базу для осуществления гарантий своеобразного социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, защиты их исторически сложившегося ареала обитания, образа жизни, хозяйствования и промыслов [10]. В этом нормативном правовом акте законодатель описывает термин «коренные малочисленные народы», наделяя их, ко всему прочему, определенными правами.

Также положения об охране прав коренных малочисленных народов содержатся в Земельном кодексе РФ, Налоговом кодексе РФ, Федеральном законе «О животном мире», Законе «О недрах» и других нормативных правовых актах [1, 4, 12].

Помимо этого, отдельной подгруппой можно выделить коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока

РФ, поскольку указанные народы проживают в суровых природно-климатических условиях существования, что, в свою очередь, также подлежит дополнительному регулированию. В связи с этим был принят Федеральный закон от 20.07.2000 № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ», который наделяет аборигенов правом на создание общин малочисленных народов в соответствии с принципами равенства, законности, добровольности, самоуправления и гласности [5]. Вместе с тем, принят Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», которым устанавливаются правовые основы образования, защиты и эксплуатации территорий исконного природопользования коренных народов данной подгруппы в целях осуществления традиционного образа жизни и использования объектов растительного и животного мира [13].

Помимо федерального регулирования, охрана прав и свобод коренных малочисленных народов осуществляется на региональном и муниципальном уровне. И здесь можно отметить позитивную тенденцию, потому как взаимодействие федерального законодателя, органов власти субъектов и органов муниципальных образований позволяет в наибольшей степени учесть все особенности развития прав автохтонов. Региональное законодательство можно подразделить на 2 категории:

1. Законодательство, устанавливающее дополнительные льготы, которые отсутствуют на уровне федерации.
2. Законодательство, конкретизирующее рамочные нормы федеральных законов.

Региональными и муниципальными нормативными правовыми актами дополнительно закрепляются права автохтонного населения в области поддержания традиционного ареала обитания и образа жизни, сохранение культурной и языковой самобытности, охрана святынь коренных народов, а также устанавливаются дополнительные льготы по некоторым налогам.

На сегодняшний день положительную политику национальной поддержки аборигенов можно проследить на примере Ямало-Ненецкого автономного округа, который является наиболее передовым субъектом по степени сформированности нормативной базы, регулирующей обеспечение и защиту прав малочисленных народов Севера России.

Так, совсем недавно в ЯНАО был принят закон «Об оленеводстве в Ямало-Ненецком автономном округе», который содержит

ряд новых положений, обладающих первостепенным значением в процессе развития оленеводства [7]. Благодаря этому появляются новые понятия, такие как «оленеёмкость» и «личное оленеводческое хозяйство», что дает возможность оленеводам-частникам использовать государственные поддержки: предоставление дополнительного профессионального образования и (или) профессионального обучения, приобретение средств идентификации и учета оленей, организацию проведения ветеринарных мероприятий и внутрихозяйственного землеустройства оленьих пастбищ и другие.

Немного дальше продвинулись их соседи: с 01.01.2017 вступил в действие закон НАО «Об оленеводстве в Ненецком автономном округе», который помимо выше перечисленных терминов, ввел понятие «чумработница (чумработник)» и установил направления социальной защиты оленеводов и членов их семей [6].

В отношении конкретизирующих норм федерального законодательства нельзя не отметить, что в 2015 году в Федеральный закон № 82 была внесена поправка, позволяющая на общественных началах создание советов представителей малочисленных народов, что заложило фундамент для формирования в 2016 году при правительстве ХМАО – Югры окружного Совета представителей коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, в состав которого вошли народы ханты, манси и ненцы [9]. По мнению Н.В. Комаровой, молодой орган может выступить экспертной открытой платформой по многим острым вопросам, потому как региону предложено стать пилотной площадкой по созданию механизма учёта коренных малочисленных народов в регионе, опыт которой в дальнейшем будет распространён по всей России [15]. Впрочем, первая попытка формирования своей электронной базы данных коренных малочисленных народов была реализована в Красноярском крае в 2009 году [16]. В Ямало-Ненецком округе создана электронная база данных священных мест ненцев, куда включено несколько сотен объектов. В свою очередь, стоит добавить, что и в других субъектах действуют региональные совещательные органы, а помимо этого создаются и муниципальные Советы представителей аборигенов.

Одно из ключевых направлений развития регионального законодательства и правоприменительной практики – это создание электронных систем персонального учета коренных малочисленных народов в субъектах РФ. Как уже было сказано, в Красноярском крае подобная электронная база уже давно создана и функционирует [8]. Она предполагает занесение определенных данных о каждом представителе малочисленных народностей с последующим мониторингом численности и условий их жизни, однако

предоставление данных является добровольным, что сказывается на формировании самой электронной системы. На сегодняшний день электронные базы образованы на уровне регионов и муниципалитетов. Вместе с этим Государственной Думе был предложен законопроект о внесении изменений в Федеральный закон № 82, предусматривающий создание федерального реестра информации о малочисленных народах. Об этом также было сказано и на пленарном заседании III Съезда оленеводов Якутии. Григорий Ледков, депутат Государственной Думы РФ, а также президент Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, высказался о необходимости создания информационной базы данных аборигенов на федеральном уровне, которая включит в себя базы данные трех уровней власти. Также он отметил, что образование электронных баз является единственным вариантом охраны прав аборигенов с четким определением лиц, нуждающихся в государственной поддержке и преференции [3].

Принятие всех указанных нормативных актов имеет важное значение в регулировании статуса коренных малочисленных народов России. Главным является то, что сообщества аборигенов законодательно признаны в качестве самостоятельных субъектов права; обеспечивается не только защита их индивидуальных, но и коллегиальных прав, основными среди которых являются право на сохранение самобытного образа жизни, представительство интересов в системе органов публичной власти, гарантии сохранения языка, культуры, религии. Нормативными актами всех уровней представляется ряд льгот, направленных на защиту их ущемленного и зависимого положения. «С помощью официально признанных прав коренные народы имеют возможность сохранять ценности традиционной культуры и в то же время осваивать атрибуты современного общества. Если традиционная культура – способ адаптации народов Севера к экстремальным природно-географическим условиям, то особый правовой статус – необходимое условие адаптации к современным социальным условиям» [14].

В конституционном законодательстве России использован отличный от международного термин – «коренные малочисленные народы», в составе которых особо выделена группа коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. К таким народам относятся этнические меньшинства, которые характеризуются 4 признаками: проживание в ареале исконного расселения своих предков; сохранение и ведение традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов; их численный состав не превышает 50 тысяч человек; осознание себя самостоятельными этническими общностями – этническая идентификация.

В Российской Федерации сложилась система законодательства, состоящая из Федерального закона № 82, Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», а также Постановления Правительства «О едином перечне коренных малочисленных народов РФ и других нормативных правовых актов. Она существенно дополняется законодательством субъектов РФ, которое на сегодняшний момент во многом опережает нормативную правовую базу федерального уровня. Здесь стоит отметить регулирование защиты прав коренного населения в таких субъектах, как ЯНАО, ХМАО – Югра, Республика Саха (Якутия), Красноярский край и НАО. Однако механизм национально-правовой защиты (как система специальных государственных и общественных органов) только начинает формироваться. Примером можно привести принятие поправки, предоставляющей право формирования советов представителей малочисленных народов при главах муниципальных образований.

Одной из ожидаемых новелл федерального законодательства является внесение изменений в Федеральный закон № 82, благодаря которым создаются правовые предпосылки решения проблемы установления принадлежности лиц к коренным малочисленным народам.

Литература

1. Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. № 44. С. 4147.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. С. 4398.
3. Коренные малочисленные народы России намерены создать свой уникальный реестр данных // Якутское-Саха Информационное Агентство. ЯСИА.RU. URL: <http://ysia.ru/obshhestvo/korennye-malochislennye-narody-rossii-namereny-sozdat-svoj-unikalnyj-reestr-dannyh/> (дата обращения 03.03.2019).
4. Налоговый Кодекс РФ (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. № 32. С. 3340.

5. Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: Федер. закон от 20.07.2000 № 104-ФЗ (с изм. на 27.06.2018)// Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 30. С. 3122.

6. Об оленеводстве в Ненецком автономном округе: Закон НАО от 06.12.2016 № 275-ОЗ //Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 01.03.2019).

7. Об оленеводстве в Ямало-Ненецком автономном округе: Закон ЯНАО от 6 июня 2016 34-ЗАО // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации URL: <http://docs.cntd.ru/document/428583521> (дата обращения 01.03.2019).

8. Об утверждении порядка ведения учета и перечня подлежащих учету сведений о лицах из числа коренных малочисленных народов, проживающих на территории Красноярского края, и субъектах хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов: Постановление Правительства Красноярского края от 12.07.2011 № 422-П (с изм. на 28.12.2015) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/985022845> (дата обращения 03.03.2019).

9. О внесении изменений в статью 7 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»: Федеральный закон от 13.07.2015 № 256-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 29 (ч. 1). – ст. 4382.

10. О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации: Федер. закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ (ред. от 27.06.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 18. С. 220.

11. О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 24.03.2000 № 255 (ред. от 25.08.2015) //Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 14. С. 1493.

12. О животном мире: Федер. закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 17. С. 1462.

13. О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: Федер. закон от 07.05.2001г. № 49-ФЗ (с изменениями на 31.12.2014) //Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 20. С. 1972.

14. Попков Ю.В. Коренные малочисленные народы Севера в глобальном и региональном контексте // ЭкоДело URL: http://ecodelo.org/10170-korennye_malochislennye_narody_severa

v_globalnom_i_regionalnom_kontekste-korennye_narody_i_pr (дата обращения 04.03.2019)

15. Совет представителей коренных малочисленных народов ХМАО станет экспертной площадкой по многим актуальным вопросам // Комсомольская правда URL: <http://www.ugra.kp.ru/daily/26573.4/3591462/> (дата обращения 03.03.2019).

16. Создана электронная база данных коренных малочисленных народов Севера // Красноярский край. Официальный портал. – URL: <http://www.krskstate.ru/press/news/0/news/55090> (дата обращения 03.03.2019).

*Ярошко Р.Р.
Yaroshko R.R.
Жадобина Н.Н.
Zhadobina N.N.*

ЭФФЕКТИВНОСТЬ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ СОЦИАЛЬНОГО СИРОТСТВА THE EFFECTIVENESS OF THE SYSTEM OF PREVENTION OF SOCIAL ORPHANHOOD

Одной из основных задач государственной семейной политики по-прежнему является укрепление и защита семьи как фундаментальной основы российского общества. Семейная политика как ответ государства на ряд негативных явлений трансформации общества, одним из которых является социальное сиротство. Эффективная работа по профилактике социального сиротства и работа, направленная на устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспечивает право ребенка жить и воспитываться в семье.

Ключевые слова: государственная семейная политика, семья, родительство, социальная сирота, лишение и ограничение родительских прав, профилактическая работа.

Keywords: public domestic policy, family, paternalness, social orphan, privation and limitation of paternal rights, prophylactic work.

Современное состояние государственной семейной политики реализовано в различных документах как международного, так и внутрироссийского масштаба. основополагающим документом здесь выступает Европейская социальная хартия (пересмотренная) [2], а современная семейная политика России тесно взаимосвязана с демографической политикой Российской Федерации, утвержден-

ной Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» [5], Указом Президента РФ от 29.05.2017 № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства» [6], со стратегией действий в интересах детей, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» [7], с долгосрочным социально-экономическим развитием Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р [8].

Также важнейшей предпосылкой реформирования семейной политики Российской Федерации является осознание тесной взаимосвязи между семейной политикой государства и характером социально-демографических процессов в современном обществе [12, с. 46].

Учитывая, что в настоящее время семья является основным социальным приоритетом, большое внимание уделено разработке и изданию нормативных правовых актов в области семьи, родительства и детства. Семейная политика выступает своего рода реакцией государства на такие негативные явления трансформации общества как ухудшение положения многих семей, спад рождаемости [11, с. 323]. Нельзя забывать и о беспризорности (безнадзорности), а также увеличении уровня социального сиротства.

В отношении социального сиротства необходимо отметить, что это явление особенно негативно сказывается на судьбе наименее защищенного слоя населения – детей. В связи с этим особое внимание обратим на данные статистики и вопросы профилактики этого негативного фактора.

Так, анализируя статистические данные Минобрнауки России, отметим, что:

- 1) темп роста (снижения) численности детей, оставшихся без попечения родителей, на конец отчетного года (в процентах к предыдущему году) [9]:

2)

| 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 104,5 | 95,5 | 98,2 | 98,4 | 78,7 | 97,2 | 96,8 | 96,8 | 96,4 |

Численность детей, оставшихся без попечения родителей, ежегодно снижается в связи с проведением профилактической работы

с семьей на ранних стадиях семейного неблагополучия, направленной на сохранение ребенку, находящемуся в трудной жизненной ситуации или социально опасном положении, кровного родителя. Деятельность в данном направлении активизировалась в связи с Указом Президента РФ от 29.05.2017 № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства».

Результативность профилактики социального сиротства обусловлена проведенной работой в рамках переданных отдельных государственных полномочий по выявлению и учету детей, права и законные интересы которых нарушены, и свидетельствует о положительной динамике выявления и учета детей, нуждающихся в государственной защите, действенности своевременно принятых мер по восстановлению нарушенных прав и законных интересов ребенка, направленных на сохранение кровной семьи;

2) данные о доле детей-сирот (оставшихся без попечения родителей) либо «устроенных» иным способом в общей численности детей (процентов):

| 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 77,0 | 78,9 | 79,9 | 80,4 | 78,3 | 81,9 | 85,1 | 87,1 | 88,6 |

При определении формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, приоритет отдается семейным формам устройства – усыновлению, установлению опеки (попечительства), передача в приемную семью. Проведение эффективной работы по реализации прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жить и воспитываться в семье несет основополагающий результат максимального семейного устройства.

Однако существуют определенные проблемы при реализации права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на семейное устройство; они вызывают ужесточение в течение последних лет требований семейного законодательства в отношении лиц, желающих принять детей в семью.

В соответствии со ст. 127, 146 Семейного кодекса Российской Федерации [3], не могут стать усыновителями, опекунами (попечителями) детей лица, которые ранее «проявили» себя с отрицательной стороны (имеют судимость, находящиеся под «гнетом» уголовного преследования за определенные преступления против личности).

Также в категорию некоторых преступлений (в отмеченных выше нормах СК РФ), в том числе против здоровья населения и общественной нравственности, общественной безопасности, попа-

дают такие виды преступлений, которые по своему характеру не могут являться препятствием для осуществления воспитания ребенка, к примеру, собственного внука. Необходимо учитывать, что сам факт уголовного преследования (при отсутствии судимости за данное преступление) является основанием для отказа в назначении замещающим родителем.

Вероятно, необходимо изменить указанные требования законодательства в интересах детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с целью определения им семейной формы устройства;

3) темп роста (снижения) числа семей, желающих принять ребенка на воспитание, на конец отчетного года (в процентах к предыдущему году):

| 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 168,9 | 98,1 | 77,5 | 101,0 | 140,8 | 131,6 | 127,4 | 119,9 | 101,6 |

В результате принятых мер по популяризации семейных форм устройства несовершеннолетних увеличилось число граждан, поставленных на учет в качестве кандидатов в усыновители, опекуны, приемные родители.

Саморазвитие указанных форм устройства детей – явление крайне положительное и необходимое. Здесь велика роль и органов опеки и попечительства, а также общественности, средств массовой информации, когда ведется речь о положительном имидже таких форм устройства;

4) численность детей, родители которых лишены родительских прав (человек):

| 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 72012 | 64584 | 58791 | 52206 | 46753 | 42901 | 40025 | 41302 | 37966 |

Родительские права и обязанности относятся к числу неотчуждаемых (ст. 38 Конституции РФ [1]), но если эти права и обязанности осуществляются в противоречии с интересами детей, не исключено лишение таких прав в отношении виновных лиц. Это, своего рода, предельная мера наказания родителя за игнорирование им своих прав и обязанностей.

Исчерпывающий перечень оснований лишения родительских прав установлен ст. 69 СК РФ.

Положительным результатом ранней профилактики является

снижение показателей по применению крайней меры семейно-правовой ответственности в виде лишения родительских прав, так как в качестве превентивной меры воздействия на родителя применяется мера семейно-правовой ответственности в виде ограничения родительских прав;

5) численность детей, родители которых ограничены в родительских правах (человек):

| | | | | | | | | |
|------|------|------|------|------|------|------|-------|------|
| 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| 7645 | 7857 | 8451 | 8827 | 9067 | 8633 | 9375 | 10735 | 9616 |

Кроме лишения родительских прав законодательством предусмотрена и такая форма защиты прав и законных интересов ребенка как ограничение родительских прав (ст. 73 СК РФ). В этой ситуации речь идет об ограничении контактирования родителя с ребенком (без лишения родительского статуса). Ограничение родительских прав, в целом, является эффективным инструментом воздействия на родителей, когда у них еще существует возможность реабилитироваться и доказать свою «состоятельность» в ранге родителя.

В случае отсутствия позитивных моментов в поведении таких родителей они могут быть лишены своих прав. Соответствующее заявление подается органом опеки и попечительства в суд.

Учитывая, что в качестве превентивной меры, позволяющей сохранить для ребенка кровного родителя, активно использовалась форма защиты в виде ограничения родительских прав, численность родителей, ограниченных в родительских правах, выросла, на что и были ориентированы прогнозы.

Подводя итоги профилактической работы с семьей на ранних стадиях семейного неблагополучия, конечно, можно отметить положительные результаты и эффективность деятельности в данном направлении, однако наряду с этой работой существует проблема отсутствия такой задачи в проведении профилактической работы как реабилитационная работа с родителем, лишенным или ограниченным родительских правах.

Проблемой в решении вопроса реабилитации данной категории граждан является недостаточно эффективная профилактика, направленная на мотивацию родителя, лишенного родительских прав, к исправлению и подаче иска в суд о восстановлении его в родительских правах. Мониторинг результатов реабилитационной работы субъектов системы профилактики свидетельствует о том, что в ряде случаев с родителями, снятыми с учета в связи

с лишением родительских прав, работа прекращается и не проводится на протяжении всего периода взросления ребенка до совершеннолетия. Потенциальная возможность побудить данную категорию родителей к восстановлению в родительских правах имеется на этапе сопровождения замещающей семьи, если ребенок не усыновлен, либо при взаимодействии с учреждением для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, где прибывает ребенок, родители которого лишены родительских прав.

В последние годы активно применяется превентивная форма защиты прав ребенка в виде ограничения в родительских правах, предполагается, что в процессе реабилитационной работы с родителем, не лишенным родительских прав, но ограниченным на полгода, произойдет положительная динамика по его социализации в обществе, изменение отношения к родительским обязанностям.

Однако в действующем законодательстве не обозначен родитель, лишенный (ограниченный) родительских прав, как субъект системы профилактики, в отношении которого должна проводиться профилактическая работа. Кроме того, законодательно, в том числе и на региональных уровнях, закреплён принцип добровольности участников индивидуальной профилактической работы, несмотря на то, что получить добровольного согласия на профилактическую работу от неблагополучного родителя в большинстве случаев невозможно.

В целях обеспечения защиты прав каждого ребенка, нуждающегося в защите государства, необходимы действенные механизмы, позволяющие на законных основаниях регулировать процессы внутрисемейных отношений.

Необходима законодательная инициатива для внесения изменений и дополнений в Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Изменения и дополнения на федеральном и региональном уровне в законодательство в сфере оказания государственных услуг по социальной защите населения (Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан Российской Федерации» от 23.12.2013 № 442 [4]) с целью конкретизации в отдельных случаях принципа добровольности для социального сопровождения семьи, если установлено, что родитель действует не в интересах ребенка.

В настоящее время требуется внедрение более действенных методик в сфере искоренения социального сиротства. А это, по существу, пока не стыкуется с существующей системой функционирования государственных механизмов различного уровня при превенции ими социального сиротства в целом. Необходимо внедрен-

ние в эти процессы общественных институтов, более детальная работа детских омбудсменов, правоохранительных органов. А пока все находится в состоянии «застоя», что даже вынудило Президента РФ в последнем Послании Федеральному Собранию РФ указать на необходимость движения всех институтов власти в сторону обеспечения защиты прав и интересов семьи и детей.

Конечно, нельзя не учитывать и кризисное состояние современной экономики России, а также существование иных глобальных проблем и потрясений, но именно в нынешнее беспокойное время «поворот» в сторону проблем детства, молодежи, семьи и т. д. в будущем (пусть и не в ближайшей перспективе) принесет свои плоды. Также очень точно сказано, что если общество дорожит своими детьми, оно обязано заботиться об их родителях [10, с. 29].

Литература

1. Конституция Российской Федерации: принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета. – 1993. – № 237. – 12.12.1993.
2. Европейская социальная хартия (пересмотренная): принята в г. Страсбурге 3 мая 1996 г. // Бюллетень международных договоров. – 2010. – № 4. С. 17–67.
3. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Российская газета. – 1996. – № 17. – 27.01.1996.
4. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации: Федер. закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ // Российская газета. – 2013. – № 295.
5. Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 // Собр. Законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 42. С. 5009.
6. Об объявлении в Российской Федерации «Десятилетия детства»: указ Президента РФ от 29 мая 2017 г. № 240 // Собр. Законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 23. С. 3309.
7. О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы: указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 // Собр. Законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 23. С. 2994.
8. Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года [Элек-

тронный ресурс]: распоряжение Правительства РФ от 25 августа 2014 г. № 1618-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Федеральная служба государственной статистики. Раздел «Демография» // URL: www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/ (дата обращения: 10.03.2019).

10. Боулби Дж. Создание и разрушение эмоциональных связей. М., 2004. 232 с.

11. Ловцова Н.И. Здоровая, благополучная семья – опора государства. Гендерный анализ семейной социальной политики // Журнал исследований социальной политики. 2003. № 3/4. С. 323–339.

12. Чхутиашвили Л.В. Основные направления реализации новой семейной политики государства // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 5. С. 46–49.

РЕЗОЛЮЦИЯ V ВСЕРОССИЙСКОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА КАК ФАКТОР ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ»

**15-16 марта 2019 г., г. Сургут
Сургутский государственный университет**

Один из основных векторов в развитии современной российской государственности – становление новых форм участия граждан в осуществлении полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления. Из отдельных удачных практик такие формы превратились в самостоятельную подсистему институтов публичного (конституционного, административного, финансового и муниципального) права. Отчасти этот процесс обусловлен общими закономерностями развития современных государств, формированием так называемой «аудиторной демократии», при которой учет общественного мнения стал самостоятельным фактором выработки публично-властных решений.

Задача вовлечения населения в осуществление публично-властных полномочий в основном решена для муниципального уровня организации публичной власти, где активность жителей признана обязательным условием эффективности власти: самостоятельное решение вопросов местного значения, как минимум, предполагает вовлеченность в публично-властные отношения местного сообщества. Кроме того, современное государство все в большей степени обретает черты «электронного государства», а участие граждан в делах государства и муниципального образования все чаще осуществляется посредством сети Интернет. Ханты-Мансийский автономный округ – Югра является одним из тех субъектов РФ, где активно используются новые электронные технологии гражданского участия, в частности, осуществляется назначение на некоторые государственные должности в публично-правовом режиме электронного рейтингового голосования («общественные выборы»), допускается участие в публичных слушаниях через подачу электронных документов и др. Формы гражданского участия становятся более разнообразными и простыми с точки зрения их осуществления.

Реформирование территориальных основ местного самоуправления стало одной из причин укрепления уже известных форм гражданского участия в муниципальных образованиях (общественные советы муниципальных образований, территориальные общественные самоуправления) и возникновения новых форм (старосты поселений, участие в бюджетном процессе). Активное и комплексное использование всех этих форм обеспечивает гражданское согласие и общественно-политическую устойчивость в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре.

Сегодня одной из основных тенденций в сфере местного самоуправ-

лении в Российской Федерации является сокращение количества муниципальных образований и укрупнение их территорий. В ближайшее время федеральное законодательство закрепит новую форму муниципальных образований – муниципальные округа. Их формирование направлено на интеграцию нескольких поселений в единое муниципальное образование с преимущественно сельским населением. Прямым следствием этого будет отдаление органов местного самоуправления от жителей муниципальных образований и затруднение доступа к оказываемым ими государственным и муниципальным услугам. Реорганизация системы местного самоуправления с учетом данного тренда является одним из основных вызовов современного этапа развития местного самоуправления. В этих условиях повышается роль территориального общественного самоуправления и других форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления. В ситуации, когда органы власти отдаляются от жителей, именно эти институты могут препятствовать образованию вакуума власти, удерживать локальные сообщества от деградации и обеспечивать должный уровень публичных услуг.

На 1 января 2019 года в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре создано 69 территориальных общественных самоуправлений, в том числе за 2018 год – 14 таких объединений местных жителей. 26 из них имеют статус юридического лица. 6 апреля 2018 года распоряжением Правительства автономного округа утверждены Концепция и план развития ТОС до 2025 года. В муниципальных образованиях утверждены «дорожные карты» по развитию ТОС; в 6 муниципальных образованиях за прошедший год заключили соглашения с ассоциацией РАТОС; функционирует раздел «Территориальное общественное самоуправление» на портале «Открытый регион – Югра»; аналогичный раздел создан на сайте Департамента внутренней политики Югры.

Наряду с развитием институтов гражданского участия, важнейшим условием эффективности местного самоуправления в России является обеспечение финансовой автономии муниципалитетов. В условиях недостаточности средств в бюджетах муниципальных образований для решения вопросов местного значения возрастает роль таких форм участия жителей в решении финансовых проблем своего муниципального образования, как инициативное бюджетирование, самообложение граждан, иные практики участия граждан в бюджетном процессе. По данным Министерства финансов Российской Федерации, за период с 2015 по 2017 гг. объем финансирования проектов инициативного бюджетирования со стороны населения вырос более чем в 3 раза: с 205,5 до 776,6 млн руб., а общая стоимость таких проектов выросла более чем в 7 раз: с 2 395,0 до 14 501,8 млн руб.; количество субъектов Российской Федерации, в которых практика вовлечения населения в осуществление бюджетного процесса может считаться инициативным бюджетированием, возросло с 7 до 47.

2018 год – год активного вхождения муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в практику инициативного бюджетирования. Многие муниципалитеты осваивают этот

опыт: Нижневартовск, Ханты-Мансийск, Сургут, Когалым, Нефтеюганский, Нижневартовский, Сургутский, Кондинский, Березовский, Белоярский и Ханты-Мансийский районы. В бюджете округа с 2019 года предусмотрена грантовая поддержка муниципальных образований за развитие практик инициативного бюджетирования 100 млн руб. ежегодно. Один из проектов от Югры в 2018 году стал лауреатом Всероссийского конкурса проектов инициативного бюджетирования. В новую практику бюджетирования вовлечены территориальные общественные самоуправления, что является оригинальной практикой Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

Реализация проекта «Формирование комфортной городской среды» стало реальным механизмом взаимодействия граждан с властью. Практика осуществления этого проекта продемонстрировала до конца не исчерпанную роль общественности в градостроительной сфере. Люди стали заметно активнее участвовать в решении вопросов, затрагивающих состояние мест их проживания и проведения досуга. Это, в свою очередь, способствует развитию публично-частного партнерства. В 2018 году финансовую поддержку из муниципальных бюджетов на реализацию социально значимых проектов получили 212 СО НКО (2017 год – 198) на общую сумму 58 423,0 тыс. рублей (2017 год – 60 410,0).

Заслушав и обсудив материалы V Всероссийской научно-практической конференции «Участие населения в осуществлении местного самоуправления и управлении делами государства как фактор территориального развития», участники конференции считают необходимым поддержать:

Рекомендации шестого общероссийского муниципального правового форума, состоявшегося 30 ноября 2018 г. в г. Саранске

В части рекомендации федеральным органам государственной власти провести работу по совершенствованию законодательства, регулирующего формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления:

- внести ясность в определение организационно-правовой формы территориального общественного самоуправления (ТОС), рассмотрев возможность исключения из подпункта 2 пункта 3 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации слов «территориальные общественные самоуправления»;

- установить возможность оказания финансовой поддержки ТОС органами государственной власти субъектов Российской Федерации, внося изменения в подпункт 9.1 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ), закрепив, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно

за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, в том числе и ТОС. В данной связи участники Форума считают целесообразным подпункт 9.1 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ после слов «социально ориентированных некоммерческих организаций» дополнить словами «территориального общественного самоуправления»;

- определить в пункте 3 части 8 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ, какие помимо благоустройства территории виды хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на территории ТОС, могут осуществляться органами ТОС. В частности, предлагается после слов «могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории» дополнить словами «содержанию дорог, тротуаров, парков, других объектов коммунального хозяйства и благоустройства, в части организации досуга населения, проведения воспитательной, спортивной и культурно-массовой работы»;

- внести изменения в статью 27 Федерального закона № 131-ФЗ, дополнив ее положением, определяющим срок полномочий органов ТОС в связи с тем, что в большинстве муниципальных нормативных правовых актов, регламентирующих порядок организации и деятельности ТОС, не устанавливается минимальный и максимально возможный срок полномочий органов ТОС, используется лишь общая фраза, что порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов ТОС устанавливаются уставом ТОС. На практике это может повлечь несменяемость органов ТОС, закрепление в уставе ТОС необоснованно длительного срока полномочий органов ТОС, либо напротив установление необоснованно короткого срока полномочий, что может также отрицательно повлиять на стабильность деятельности ТОС. В этой связи предлагается часть 4 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ после слов «проживающих на соответствующей территории» дополнить словами «, на срок не менее 2 лет и не более 5 лет»;

- включить органы ТОС в перечень субъектов общественного контроля, дополнив часть 1 статьи 9 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» пунктом 5 следующего содержания: «5) органы территориального общественного самоуправления»;

- дополнить Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», таким показателем, как доля населения муниципального образования, вовлеченного в территориальное общественное самоуправление. В свою очередь, Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Фе-

дерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», дополнить таким показателем, как доля населения субъекта Российской Федерации, вовлеченного в территориальное общественное самоуправление.

Кроме того, участники конференции решили обратиться с предложениями к органам публичной власти, некоммерческим организациям и общественным объединениям Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

Предложения органам государственной власти, органам местного самоуправления, иным субъектам публично-властных отношений

Правительству Ханты-Мансийского автономного округа – Югры; Департаменту общественных и внешних связей Ханты-Мансийского автономного округа – Югры; Департаменту финансов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры; Департаменту внутренней политики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры; Департаменту государственной гражданской службы и кадровой политики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры:

- обобщить и поощрить лучшие практики участия населения в бюджетном процессе (практики инициативного бюджетирования) в муниципальных образованиях Ханты-Мансийского автономного округа – Югры;
- сформировать методические рекомендации для реализации практики участия населения в бюджетном процессе (инициативного бюджетирования) в муниципальных образованиях Ханты-Мансийского автономного округа – Югры;
- сформировать рейтинг муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры по критерию эффективных практик участия населения в бюджетном процессе (инициативного бюджетирования);
- рассмотреть вопрос о возможности финансовой поддержки инициативных проектов за счет субсидий в бюджеты муниципальных образований (при сохранении практики финансовой поддержки таких проектов за счет грантов);
- организовать работу Экспертного клуба Ханты-Мансийского автономного округа – Югры по проблемам внесения изменений в законодательство Ханты-Мансийского автономного округа – Югры с целью регулирования новых форм гражданского участия, определения механизмов активизации участия граждан в выработке управленческих решений и бюджетном процессе, в разработке и реализации конкретных программ развития территорий;
- совместно с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», БУ ВО «Сургутский государственный университет», АУ Центр «Открытый регион» разработать концепцию краткосрочных курсов повышения квалификации по во-

просам бюджетного процесса, современной урбанистики, инициативного бюджетирования, финансовой поддержке СО НКО для лиц, занимающих должности муниципальной службы, сформировать поручение БУ ВО «Сургутский государственный университет» разработать соответствующие курсы повышения квалификации и рекомендовать прохождение этих курсов повышения квалификации профильным специалистам администраций муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры;

- разработать и направить в органы местного самоуправления муниципальных образований автономного округа информационно-методические материалы о лучших практиках и действующих мерах финансовой поддержки ТОС.

Главам и представительным органам муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры:

– в организации бюджетного процесса и соучастия граждан в финансовом обеспечении вопросов местного значения:

- продолжить разработку Положений об участии населения в бюджетном процессе (инициативном бюджетировании);

- привлекать органы территориального общественного самоуправления к участию в бюджетном процессе (инициативном бюджетировании):

– во взаимодействии с ТОС и социально-ориентированными НКО:

- привлекать органы территориального общественного самоуправления к участию в бюджетном процессе (инициативном бюджетировании);

- активизировать работу по формированию на уровне ТОС базовых элементов муниципальной статистики, которая может быть использована для совершенствования региональной и муниципальной социальной политики, обеспечить их взаимодействие с бизнес-сообществом в этой сфере;

- активизировать работу по вовлечению в практики публично-частного партнерства и инициативного бюджетирования;

- использовать лучшие муниципальные практики 2018 года по оказанию финансовой поддержки ТОС (город Сургут и Лянтор Сургутского района, поселок Большие Леуши Октябрьского района).

Ассоциации «Совет муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»:

- обобщать положительный опыт деятельности ТОС как участников инициативного бюджетирования и смежных практик участия в бюджетном процессе и обеспечить его распространение и популяризацию как в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, так и за его пределами;

- совместно с автономным учреждением Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Центр Открытый регион» организовать систематическое проведение открытой школы инициативного бюджетирования для муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

округа – Югры в округе в двух форматах: для лиц, занимающих должности муниципальной службы, и для гражданских активистов;

- совместно с автономным учреждением Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Центр Открытый регион» и БУ ВО «Сургутский государственный университет» обеспечить формирование в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре группы независимых экспертов (аудиторов) по вопросам инициативного бюджетирования и отбору (оценке) проектов для инициативного бюджетирования;

Автономному учреждению Ханты-Мансийского автономного округа – Югры Центр «Открытый регион»:

- обеспечить эффективную работу проектного центра по инициативному бюджетированию в муниципальных образованиях Ханты-Мансийского автономного округа – Югры;

- совместно с департаментом финансов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», муниципальными образованиями округа и экспертами Экспертного клуба Ханты-Мансийского автономного округа – Югры разработать алгоритм участия населения в бюджетном процессе (инициативном бюджетировании);

- совместно с органами местного самоуправления Ханты-Мансийского автономного округа – Югры обеспечить цифровизацию процедур участия граждан в бюджетном процессе (инициативного бюджетирования);

- совместно с БУ ВО «Сургутский государственный университет» обеспечить правовое и финансовое просвещение по вопросам бюджетного процесса, современной, инициативного бюджетирования, финансовой поддержки СО НКО.

Фонду «Центр гражданских и социальных инициатив Югры»:

- организовать работу по обучению актива территориальных общественных самоуправлений, зарегистрированных в качестве юридических лиц, направленному на последующее участие в конкурсах на получение грантов.

Ассоциации ТОС Ханты-Мансийского автономного округа – Югры:

- обеспечить участие в разработке методических рекомендаций для органов местного самоуправления по реализации проектов инициативного бюджетирования посредством привлечения органов ТОС;

- использовать представленный на конференции положительный опыт работы, обобщить лучшие муниципальные практики инициативного бюджетирования, применяемые ТОС;

- содействовать использованию органами ТОС новых технологий, обеспечивающих интерактивную форму коммуникаций с жителями, органами местного самоуправления, осуществлять пропаганду идей ТОС, оказывать содействие и поддержку органам ТОС в целях участия их в грантовых конкурсах;

- продолжить практику выездных мероприятий в муниципальные образования с целью оказания консультационной помощи специалистам органов местного самоуправления и инициативным гражданам в вопросах организации и становления ТОСов;

- в целях привлечения молодежи Ханты-Мансийского автономного округа – Югры к участию в осуществлении местного самоуправления рекомендовать дополнить критерии отбора победителей в конкурсе «Лучший совет ТОС» показателями участия молодежи (лиц, не достигших 35 лет) в реализации социальных проектов ТОС.

Региональному отделению Ассоциации юристов России в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре:

- рассмотреть возможность оказания бесплатной юридической помощи в процессе регистрации ТОС и СО НКО в целом в качестве юридического лица.

БУ ВО «Сургутский государственный университет»:

- включить в тематику научно-исследовательской работы (в том числе – в перечень тем магистерских диссертаций и научно-квалификационных работ аспирантов) Института государства и права, Института экономики и управления темы и направления исследований, связанные с проблемами участия граждан в бюджетном процессе (инициативном бюджетировании); праву общественных объединений, в том числе ТОС и СО НКО;

- разработать с учетом рекомендаций Департамента финансов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Ассоциации «Совет муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» и совместно проектным центром инициативного бюджетирования (Центр «Открытый регион») курсы повышения квалификации, включающие вопросы бюджетного процесса, участия граждан в бюджетном процессе (инициативном бюджетировании), современной урбанистики, финансовой поддержки ТОС и СО НКО для муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и программу открытой школы инициативного бюджетирования для гражданских активистов.

Участие населения в осуществлении местного самоуправления и управлении делами государства как фактор территориального развития

Современные тенденции законодательного регулирования развития гражданского общества в России

*Сборник докладов
V Всероссийской научно-практической конференции
15-16 марта 2019 г.*

Электронное издание

Технический редактор: Гаврилов Е.А.
Верстка: Дягилев Я.Н.

За информацию, содержащуюся в статьях,
ответственность несут авторы

ИД «Россиздат»
(ИП Казаченко Л.Ю.), Челябинская обл., г. Озёрск,
ул. Октябрьская, 8 к.39, тел.: 8 9000 888 347,
rossizdat@gmail.com.

Формат 60×84/16. Усл. печ. л. 10.81.