

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО  
УПРАВЛЕНИЯ**



**Ижевск  
2020**

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования «Удмуртский государственный университет»  
Удмуртская республиканская общественная организация  
«Союз научных и инженерных общественных отделений»  
Правовое отделение УРОО «СНИОО»  
Институт экономики и управления  
Институт права, социального управления и безопасности  
Кафедра государственного и муниципального управления  
Кафедра теории и истории права

# **Правовые основы государственного и муниципального управления**

**Сборник научных статей студентов и магистрантов**



Ижевск  
2020

УДК 342:35(063)  
ББК 67.401.02я431  
П 726

П 726 Правовые основы государственного и муниципального управления: Сборник статей магистрантов [Электронный ресурс]: / Под общ. ред. сост. д.ю.н., профессор В.Ю. Войтович, к.ю.н., доцент А.А. Мухин. – Ижевск: Издательский центр «Удмуртский университет», 2020. – 186 с.

ISBN 978-5-4312-0794-5

В материалах представлены результаты исследований магистрантов по проблемам и перспективам правового, экономического и информационного обеспечения государственного и муниципального управления.

Статьи, содержащиеся в сборнике, будут интересны преподавателям, аспирантам, студентам юридических и экономических факультетов, специалистам государственного и муниципального управления, практическим работникам.

**УДК 342:35(063)**  
**ББК 67.401.02я431**

**ISBN 978-5-4312-0794-5**

© Авторы статей, 2020  
© ФГБОУ ВО «УдГУ», 2020

## СОДЕРЖАНИЕ

Боллиев О.К. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ (На материалах: КАШКАДАРЬИНСКОЙ ОБЛАСТИ, РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН) .....	6
Борисова М.Ю. ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРАВА ГРАЖДАНИНА НА ОБРАЩЕНИЕ .....	14
Валиев И.А., Чазова И.Ю. ГЛАВНЫЕ АСПЕКТЫ И СПОСОБЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В СФЕРЕ ЖКХ.....	20
Григус Я.И., Михайлова О.Д. ФОРМИРОВАНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ СТУДЕНТОВ МЕДИЦИНСКОГО ВУЗА НА ПРАКТИКЕ ПО ПОЛУЧЕНИЮ ПЕРВИЧНЫХ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ УМЕНИЙ И НАВЫКОВ .....	25
Юнусов Д.М., Войтович В.Ю. ВВЕДЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАЛОГА, КАК МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ .....	28
Зорина Е.В. РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ НАЛОГОВ В ДОХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	32
Ирисбоев М.А. АНАЛИЗ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА В МУНИЦИПАЛИТЕТАХ НА ПРИМЕРЕ: «МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ИЖЕВСК И МУНИЦИПАЛЬНОГО АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ «НЕФТЯНИК»».	37
Катырев Е.В. АДАПТАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ К ЕВРОИНТЕГРАЦИОННЫМ ПРОЦЕССАМ В СФЕРЕ МИРОВЫХ АКАДЕМИЧЕСКИХ РЕЙТИНГОВ .....	41
Кузнецова Е.В., Войтович В.Ю. ПОНЯТИЕ, ЦЕЛИ И НАЗНАЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ .....	46
Перминова О.Ю., Чазова И.Ю. ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	51
Поремов И.А. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И ОТДЕЛЬНЫХ КАНДИДАТОВ ИЗ БЮДЖЕТНЫХ И ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ИСТОЧНИКОВ НА ВЫБОРАХ В ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ .....	56
Сибгатуллина Г.И., Якушева Н.Г. ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В РОССИИ.....	60
Созонова Н.С. ВОЗМОЖНОСТИ ЭКСПОРТНОГО ПОТЕНЦИАЛА УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ.....	64
Касаткина Е.А., Тамендаров Р.В.	

НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ОРГАНИЗАЦИИ ПИТАНИЯ УЧЕНИКОВ В ШКОЛАХ.....	68
Касаткина Е.А., Татаркина А.А. РАЗВИТИЕ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ.....	73
Касаткина Е.А., Ченарева А.Д. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ИМУЩЕСТВОМ.....	79
Касаткина Е.А., Чепкасова М.Н. НАПРАВЛЕНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ .....	84
Шагимарданова З.Н., Чазова И.Ю. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ПРОГРАММ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ С УЧЕТОМ ПЕРЕХОДА НА ФГОС 3++ (НА ПРИМЕРЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОДГОТОВКИ «ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ) .....	90
Шишкина А.А., Войтович В.Ю. РАЗЛИЧНЫЕ ПОДХОДЫ К МЕТОДАМ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА .....	93
Юминов А.И. АНТИМОНОПОЛЬНЫЙ КОМПЛЕКС.....	97
Гуша Е.В. ОСОБЕННОСТИ ОСПАРИВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ СДЕЛОК ДОЛЖНИКА .....	102
Ихсанова А.Р., Войтович В.Ю. ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЗАКОННОСТИ.....	106
Кислицына О.С. ВОЗРОЖДЕНИЕ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ КАК ФОРМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	110
Лютиков С.В., Войтович В.Ю. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ.....	113
Перминова К.Н., Войтович В.Ю. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ В УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ .....	118
Субботин А.П., Войтович В.Ю. РАЗВИТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ПРЕДВЕРИИ ПОПРАВOK К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	124
Фролов А.А. ЗАЩИТНЫЙ МЕХАНИЗМ РОССИИ ОТ МЕР ЭКОНОМИЧЕСКОГО ХАРАКТЕРА ДРУГИХ ГОСУДАРСТВ .....	128
Дулесов И.Д. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИИ .....	133
Шилохвостов В.В. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ В СФЕРЕ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ И ПУТИ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ.....	140
Тагиева С.Х. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВА РАБОТНИКОВ НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И ЖИЗНИ.....	146

Томищ К.И. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	154
Прозорова А.А. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСПАРИВАНИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ.....	159
Русанова А.И. НАУЧНАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ НОРМ ПРАВА, ОСНОВАНИЯ ИХ НАУЧНОЙ КЛАССИФИКАЦИИ .....	165
Черкасская Д.А. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ В РАМКАХ УЧАСТИЯ В ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЕ «ЖИЛИЩЕ» НА 2015-2020 ГОДЫ .....	171
Панов И.В. О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ ПОЛИТИЧЕСКАЯ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТИ: ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ .....	176
Хузин Р.Д. ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ .....	179

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-  
ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
(На материалах: КАШКАДАРЬИНСКОЙ ОБЛАСТИ, РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН)**

**Аннотация:** Повышение образовательного уровня населения требует длительного времени и значительных финансовых вложений. Система образования, являясь важнейшим элементом жизни общества, является приоритетной задачей развития муниципального образования, контроля и значительных финансовых затрат. Управлением образования носит системный характер, где каждый объект выполняет свою функцию, определяет общее направление и политику. Рассмотрены особенности системы образования как объекта управления: характеристики, особенности, проблемы. Структура и функция управления образованием в Республике Узбекистан. Место управления образованием в процессе модернизации системы образования, социально-экономическая характеристика Кашкадарьинской области. Организационное и нормативно-методическое обеспечение управления образованием в Кашкадарьинской области. Анализ деятельности управления народного образования Кашкадарьинской области. Представлена информация за последние 5 лет. Управление народного образования Кашкадарьинской области является отраслевым органом – структурным подразделением. Управление народного образования Кашкадарьинской области, осуществляет управленческие функции в области организации предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в соответствии с полномочиями. Основным результатом реализации общеобразовательной программы станет формирование системы образования.

**Ключевые слова:** управление, образование, структура, Республика Узбекистан, правовые акты, программа.

Формирование и функционирование механизма реализации социально-экономической политики определяется объективными потребностями и тенденциями общественного развития. Потребности и тенденции предопределяют структуру механизма, набор и использование его компонентов. Рассмотрим Показатели социально-экономического развития Кашкадарьинской области.

Таблица 1

**Показатели социально-экономического развития  
Кашкадарьинской области Республики Узбекистан 2014-2018 гг.**

Наименование	Единицы изм.	2018 г.	2014 г.
ВВП	млрд. сум <sup>1</sup>	28412,1	10509,2
Промышленные продукты	млрд. сум	14196,6	6322,3
Товары повседневного потребления	млрд. сум	2882,8	1110,5
Товары сельскохозяйственного потребления	млрд. сум	18321,2	3078,8
Внесенные инвестиции	млрд. сум	15321,1	3944,4
Строительные работы	млрд. сум	3458,2	1619,8
Товарооборот	млрд. сум	1137,6	1575,6
Пассажирский оборот	млн. пасс. км	8974,7	5236,3
Розничный товарооборот	млрд. сум	8851,4	4394,3
Платное обслуживание населения	млрд. сум	6975,9	1286,8
Внешний товарооборот	млн. долл. США	754,7	637,4
Экспорт	млн. долл. США	265,9	323,4
Импорт	млн. долл. США	488,8	314,0
Сальдо (+,-)		- 240,1	

<sup>1</sup> Узбекский сум – национальная валюта Узбекистана (равняется 0,0069 рубля на 1.04.2020)

ВВП за январь-декабрь 2018 г. составил 10509,2 млрд сум. Объем производства, по сравнению с предыдущим годом вырос на 107,9%. Промышленность выросла на 37,4%, сельскохозяйственные продукты на 19,8%, строительство на 6,5%, транспорт и связь на 7,5% товарооборот на 6,4%, экспорт и импорт на 8,4%. Успех инвестора в республике зависит, насколько он сможет воспользоваться пятью стратегическими принципами успеха: 1) выйти раньше на рынок; 2) использовать местные знания и опыт; 3) разработать адаптивную стратегию; 4) полагаться в большей степени на людей, чем на капитал; 5) видеть в регионе часть более обширной системы.

Таблица 2

**Объем производства промышленных товаров  
Кашкадарьинской области Республики Узбекистан за 2018 год**

Наименование	млрд сум	Показатели, в%
Объем промышленных товаров	14196,6	105,7
Горные ископаемые, работа в открытых шахтах	5337,3	98
Из этого: нефть и газодобычи	5112,2	97,7
Производство по обработки товаров	7187,9	110,0
Пищевая промышленность	1851,5	99,8
Производство напитков	60,2	106,2
Текстильные товары	2217,4	133,7
Производство химических товаров	2031,4	101,0
Мебельная промышленность	66,2	108,0
Других неметалло-минеральных товаров	326,7	106,9
Металлургия	27,8	145,1
Установки и ремонт станков и др. оборудование:		
Обеспечение электричеством, газом, паром (теплом)	1523,8	111,3
Обеспечение питьевой водой, канализация, утилизации мусора	147,6	263,9
Производство потребительских товаров	2882,8	102,0
Из этого: пищевые товары	1638,0	102,8
Непищевые товары	1244,8	100,9

В Кашкадарьинской области объем промышленных товаров негосударственном секторе заметно развивается. В 2018 г. 4-квартале произведено 14196,6 млрд сум товаров. Объем показателей по сравнению с предыдущим годом вырос на 105,7%.

Таблица 3

**Объем производства крупных предприятий региона**

Наименование	Единица измерения	2018 г.	2017 г.
Природный газ	млн. м3	33691,2	93,0
Нефть	тыс. тонн	565,0	90,8
Сера	тыс. тонн	253,3	86,3
Конденсат	тыс. тонн	1448,4	102,3
Сжиженный газ	тыс. тонн	626,5	111,5
Мука	тонна	129979,9	98,0
Хлебобулочные изделия	тонна	3388,6	72,3
Растительные масла	тонна	26407,3	89,7
Комбикорма	тонна	90330,	92,5
Очищенные растительные масла	тонна	23242,5	88,3
Макаронные изделия	тонна	2675,8	100,9
Водка и ликёрные изделия	тыс. литр	1964,0	104,0
Вино	тыс. литр	920,0	101,9
Нити текстильные	тонна	20363,0	2,3
Нити	тонна	9725,0	78,8

Окончание табл. 3

Нити хлопковолокнистые	тонна	118371,0	81,6
Шрот и шлуха	тонна	111974,9	90,9
Мыло	тонна	197,0	2,1
Калий	тыс. тонн	182,4	108,6
Энергосберегающие лампочки	тыс. штук	27,2	21,7
Облицовочные материалы из алюминиевого композита	тонна	29,5	6,6
Трубы из термопласта	тонна	4739,0	108,4
Полиэтилен	тонна	135050,0	99,0
Теплоэнергия	тыс. Гкал.	3553,3	84,1

В Кашкадарьинской области модернизирование и технико-технологичное переоборудование предприятий даёт хороший результат. Производство пищевых товаров составило 55,2%, непищевых товаров 43,2%, вино-водочные изделия 1,6%. Доля малого бизнеса заметно выросла, по сравнению с прошлым годом 2018 г. на 6,6%.

Таблица 4

## Объём показателей 2018 года сельского, лесного и рыбного хозяйства

Наименование	Млрд сум	Показатели %
По области:	18321,2	96,9
Города:		
Карши	154,3	65,7
Шахрисабз	148,0	104,1
Районы:		
Гузар	1095,2	102,1
Дехканобод	765,	97,2
Камаша	1588,6	89,2
Карши	1628,7	98,8
Косон	1672,2	91,2
Китоб	1887,5	107,3
Миришкор	1267,2	107,6
Муборак	827,6	99,7
Нишон	1033,0	90,1
Касби	1489,2	104,6
Чирокчи	2093,2	95,4
Шахрисабз	1342,8	99,5
Яккабог		88

В 2018 г. в области производимые объёмы составляли 18321,2 млрд суммов или по сравнению с 2017 г. 96,9%. Эти отрасли производства составляли 99%. Было внесено 1725,1 млрд суммных инвестиций. На сумму 98,8 млн долл. США область экспортировала товаров. По итогам январь-декабрь 2019 года в структуре ВВП(ВДС) удельный вес сельского, лесного и рыбного хозяйства составил 28,1%. Вклад данной отрасли в прирост ВВП в целом достиг 0,7%.

Таблица 5

## Сельскохозяйственные продукты, 2018 год

Наименование	Фермерские хозяйства		Личные огороды		С/х связанные орг.	
	Тыс. тн	%	Тыс. тн	%	Тыс. тн	%
Хлопок	236,5	60,0	-	-	2,6	63,9
Зерновые	658,6	82,2	129,3	84,7	10,3	93,1
Картофель	21,9	54,0	140,5	98,7	0,5	105,5
Овощи	116,0	78,4	356,5	95,4	7,6	218,8
Бахчевые	74,1	93,8	82,2	111,2	0,2	22,2
Фрукты	100,7	103,3	68,1	105,9	2,9	177,5
Виноград	41,2	83,3	47,4	101,5	3,6	230,3

2018 году урожай сельскохозяйственных товаров составил 7607,7 млрд сум или, сравнимая с 2017 годом 88,8%. Объем овощей составил 480150 тонн (91,4%), 171688 тонн фруктов (105,1%), 162971 тонн картофеля (88,8%), 156468 тонн бахчевых продуктов (101,7%), 92176 тонн винограда (94,4%). По состоянию на 1 января 2020 года количество фермерских хозяйств составило 92,6 тыс. ед. дехканских (личных подсобных) хозяйств составило 5 тыс. ед., организаций, осуществляющих сельскохозяйственную деятельность – 27 тыс. единиц.

Таблица 6

**Животноводство и птицеводство (количество, 2018 г.)**

Наименование	Тыс. штук	Показатели %
Крупного рогатого скота	1565,7	101,7
Из них:		
фермерские хозяйства	60,5	99,0
Собственные хозяйства дехканов	1479,7	101,8
Организации связанных с с/х	25,5	99,6
Коровы	526,1	104,0
Фермерские хозяйства	20,6	99,0
Собственные хозяйства дехканов	498,8	104,1
Организации, связанные с с/х	67	109,8
Овцы и козы	4543,2	100,5
Лошади	31436,0	104,6
Птица	6138,5	107,5

Животноводство и птицеводство 2018 г. выросли в объеме 10328,7 млрд сум или по сравнению с прошлым годом 2017 г. 103,5%, птицы 107,5% или 6138,5 тыс. тонн. Возможности животноводства и птицеводства заметно увеличиваются, производства, их количества и качество улучшается каждый год. Это даёт надежды решение продовольственных вопросов в области. Системная государственная поддержка способствовали росту поголовья скота и птицы, насыщению внутреннего потребительского рынка животноводческой продукцией.

Результативность – это степень соответствия ожидаемых и полученных результатов. Попытаемся показать результативность региона в статье. В начале 2014 года ВВП Кашкадарьинского области (в сумах, единицы млрд) 10509,2 млрд сум., а 2018 году показатели меняется в цифрах на 28412.1 млрд сум. Промышленности области выросла с 6322,3 млрд сума на 14196,6 млрд сум, в других отраслях значительно приросли объёмы производства. Сравнительные цифры показаны в таблицах 1-6.

Выводы: Кашкадарьинская область имеет ряд предпосылок комплексного социально-экономического развития. Для реализации этих предпосылок необходимо решить следующие проблемы:

- более полное и эффективное освоение минерально-сырьевых и земельно-водных ресурсов, улучшение геоэкологической ситуации;
- расширение сферы приложения труда и рациональное использование трудовых ресурсов, сокращение оттока населения за пределы республики;
- дальнейшее проведение политики диверсификации производства;
- опережающее развитие обрабатывающей промышленности: лёгкой и пищевой индустрии;
- развитие транспортной инфраструктуры и повышение экспортного потенциала области;
- ускоренное развитие отраслей социальной значимости, повышение занятости населения и уровня его жизни;
- внутриобластная интеграция, улучшение территориальной структуры производства, расселения и инфраструктуры;
- создание точек, линий и полюсов активного роста, укрепление места и роли области в национальной экономике Республики Узбекистан.

Рассмотри систему образования Кашкадарьинской области. Закон № 464-1 определяет правовые основы обучения, воспитания, профессиональной подготовки граждан и направлен на обеспечение конституционного права каждого на образование. В соответствии с Законом Республики Узбекистан «Об образовании» к компетенции Кабинета Министров Республики Узбекистан в области образования (ст. 25) относятся:

- осуществление единой государственной политики в области образования;
- руководство органами государственного управления образованием;
- разработка и реализация программ развития образования;
- установление порядка создания, реорганизации и ликвидации образовательных учреждений;
- определение порядка аккредитации образовательных учреждений, аттестация педагогических и научных кадров;
- выдача разрешений на право занятия образовательной деятельностью образовательным учреждением других государств на территории Республики Узбекистан;
- определение порядка признания и установления эквивалентности документов иностранных государств об образовании в соответствии с законодательством;
- утверждение государственных образовательных стандартов;
- утверждение документов об образовании государственного образца и установление порядка их выдачи;
- установление порядка перехода обучающихся из одного аккредитованного образовательного учреждения в другое;
- иные полномочия в соответствии с законодательством.

В настоящее время развитые страны мира осознали необходимость коренного реформирования своих систем образования, чтобы обучаемые на всех этапах обучения действительно стали субъектом учебного процесса. В центре внимания педагогов постоянно находится познавательная деятельность учащихся, процесс познания, а не формальное обучение, как трансляции готовых знаний. Сегодня выпускники всех типов учебных заведений способны:

- а) гибко адаптироваться в меняющихся жизненных ситуациях, самостоятельно критически мыслить, генерировать новые идеи, находить оптимальные пути их разработки и применения новых знаний на практике;
- б) грамотно работать с информацией;
- в) быть коммуникабельными, контактными в различных социальных группах;
- г) самостоятельно работать над развитием собственного интеллекта и культурного уровня.

В 2019 году организовано 5 722 государственных, частных и семейных детских сада. За счет этого только в течение одного года охват детей дошкольным образованием увеличился с 38 до 52%. Начали действовать образовательные учреждения совершенно нового типа: 4 Президентские и 3 Творческие школы. Создано 19 новых высших учебных заведений, в том числе 9 филиалов известных зарубежных университетов. В сотрудничестве с ведущими иностранными вузами налажена подготовка кадров по 141 совместной образовательной программе. В 2019 году в вузы Узбекистана приняты 146 500 студентов, что в 2 раза больше по сравнению с 2016 годом.

В условиях новых рыночных отношений необходимо воспитывать человека новой ориентации, владеющего языком эффективного социального взаимодействия. Это возможно на базе концепции непрерывного образования, что нашло многостороннее отражение в основополагающих документах по развитию системы образования в Республике Узбекистан, а именно в Законе «Об образовании», в Национальной программе по подготовке кадров, в Общенациональной программе развития школьного образования.

По величине площади область занимает 6,4% территории страны. Здесь проживает почти 1/10 часть населения Узбекистана. Основные газовые и нефтяные месторождения республики расположены в этой области. Топливная промышленность Кашкадарьи занимает первое место в валовом внутреннем продукте страны. 1/10 часть производимой электроэнер-

гии и 7% продукции легкой промышленности республики вырабатывается здесь. Область располагает посевными площадями. Климат благоприятный для роста сельскохозяйственной продукции. Область по размерам посевных площадей, в особенности зерна и хлопчатника, находится на ведущем месте.

В Кашкадарьинском области имеется более 250 архитектурно-исторических памятников древности, памятников, более 900 археологических памятников, большая часть которых находится охраной государства.

В области присутствует 12 городов. Карши – административный, культурный центр области. Был широко отмечен 2700-летний юбилей этого города, возведенного на древнем караванном пути. Площадь города составляет 75,5 кв. км. Сегодня Карши – многофункциональный город.

Управление образованием на муниципальном уровне представляет особый интерес по следующим причинам:

Во-первых, уровень местного самоуправления является основой для управления развитием муниципальной политики в целом. Здесь формируются основные направления образовательной политики конкретного муниципального образования.

Во-вторых, управления образованием на муниципальном уровне является одним из элементов системы регионального образовательного пространства, которое составляет часть общеобразовательной системы Республики Узбекистан. Муниципальный уровень системы образования является завершающим элементом управления образованием государства.

В-третьих, при передаче полномочий в области управления образованием органами местного самоуправления в их компетенцию переходят и организационное, финансово-экономическое, кадровое обеспечение образовательного процесса.

В-четвертых, вступление Республики Узбекистан в Болонский Европейский образовательный процесс значительно повышает требования к муниципальному уровню развития образования.

Управление Народного Образования Кашкадарьинской области считается органом управления. Министерство Народного Образования контролирует: школы, дошкольное образование, дома интернатов, специальные дома-интернаты, обеспечивает квалификацию педагогических кадров для реализации единой государственной политики.

Деятельность управления регулируется «Законом об образовании» Республики Узбекистан и законодательством Республики Узбекистан.

Управление руководит городскими, районными системами государственного образования. Эти управленческие органы в учебно-воспитательной сфере взаимодействуют с предприятиями и организациями области.

Управление образования в образовательных учреждениях в сотрудничестве с местными органами власти обеспечивает выполнение требований и норм, установленных государством, оказывает методологическую помощь.

Деятельность Управления регламентируется Конституцией Республики Узбекистан, Указами Президента Республики Узбекистан, Постановлениями Кабинета Министров Республики Узбекистан и другими нормативными документами, Указами Хокима Области и других документов, настоящему Уставу.

***Задачи Управления следующие:***

- пропаганда общечеловеческой морали, опыта, многовековых научных и культурных традиции региона, развития интеллектуальные и научных возможностей перед обществом, семьей и государством, свободная реализации в области образования;
- создавать стратегию образования, развития и планирования, совершенствования системы образования, взаимодействия с другими отраслями в народном хозяйстве;
- регулярно обновлять содержание образования, мировые шаблоны в образовании, которые отвечают потребностям общенациональным нравам, различным группам населения;
- социально-правовая защита детей и подростков, их реализация в образовании;

- государственная оценка учебно-воспитательного процесса, подготовка рабочих и специалистов в государственном или негосударственном образовательных учреждениях;
- развитие образовательных учреждений, создание материально-технических базы, необходимых мер для осуществления современного образования;
- в учебных заведениях создавать учебно-методическую работу по повышению качества образования, совместно с государственными учреждениями и организациями, разрабатывать мероприятия по образованию детей и молодежи.

С первых лет независимости руководство страны обозначило приоритетность образования в числе ключевых направлений реформ и запустило в действие масштабный план его развития. Основу предопределила Национальная программа по подготовке кадров.

Опыт развития Узбекистана состоит в модернизации и совершенствовании системы образования. Обеспечения ее комплексного, всеохватывающего характера; постоянного совершенствования учебных программ, учебников, учебных пособий, методики преподавания с учетом международных стандартов. Обеспечения полного доступа всех обучающихся и преподавателей к информационно-коммуникативным технологиям образовательного процесса и информационным ресурсам, широкого внедрения новых технологических учебных форм и методов. Данные обстоятельства свидетельствуют о том, что в стране создана национальная модель образования, отвечающая долгосрочным интересам развития Республики.

Несмотря на множество позитивных направлений в системе управления образованием актуальным остаются вопросы:

- необходимость разгрузки педагогов образовательных организаций от бумажной работы, повышая уровень профессионального мастерства и качества мастерства;
- совершенствование воспитательной и патриотической работы в учреждениях районов города;
- повышение профессионального уровня руководителей образовательных организаций;
- финансирование инновационной деятельности в сфере образования на муниципальном уровне, с целью мотивации педагогического состава, детей и их родителей.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. geografiya.uz. Портал географии Узбекистана.
2. www.qashqadaryo.uz.
3. edinews.ru> ...Sistema...Uzbekistan.ht.
4. qashqadaryovxb.uzedu.uz. Устав УНО Кашкадарьинской области.
5. revolution.allbest.ru>pedagogics. Система образования Республики Узбекистан.
6. Войтович В.Ю. Управление, государственная и муниципальная служба, административная ответственность. Ижевск, 2017 г.
7. Мирзиёев Ш.М. Речь Президента Республики Узбекистан на совместном заседании палат Олий Мажлиса. На торжественной церемонии вступления в должность Президента. Ташкент: «Узбекистан». 2016 г.

*Bolliev O.K.*  
*Supervisor: PhD in Law, Associate Professor*  
*A.A. Mukhin*

## IMPLEMENTATION OF YOUTH POLICY IN THE RUSSIAN FEDERATION

**Annotation.** Improving the educational level of the population requires a long time and significant financial investments. The education system, being the most important element of society, is a priority for the development of municipal education, control and significant financial costs. The Department of education has a systematic character, where each object performs its own function, determines the General direction and policy. The features of the education system as an object of management are considered: characteristics, features, problems. Structure and function of education management in the Republic of Uzbekistan.

The place of education management in the process of modernization of the education system, socio-economic characteristics of Kashkadarya region. Organizational and regulatory and methodological support of education management in Kashkadarya region. Analysis of the activities of the Department of public education of Kashkadarya region. Information for the last 5 years is provided. Management.

**Keywords:** improvement of education management system, structure and function of education management in the Republic of Uzbekistan, normative legal acts of public education management, socio-economic characteristics of Kashkadarya region (2014-2018), results of implementation of the General education program.

Боллиев Олимбой Кодирович,  
Магистрант 2 курса направления подготовки  
«Региональное и муниципальное управление»  
гр. ВМ-38.04.04.01-21 ФГБОУ ВО «УдГУ»,  
институт экономики и управления  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Bolliiev Olimboy Kodirovich,  
2 ist year master student of «Regional and  
municipal management» training direction»  
gr. ВМ-38.04.04.01-21 FGBOU VO «Udmurt  
State University», Institute of Economics and  
Management  
Ul. Universitetskaya, 1,  
Izhevsk, Russia, 426034

Мухин Алексей Арьевич,  
кандидат юридических наук, доцент  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный  
университет»  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Mukhin A.A.,  
candidate of law, associate professor  
Udmurt State University  
426034, Russia, Izhevsk,  
Universitetskaya st., 1/4

## ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРАВА ГРАЖДАНИНА НА ОБРАЩЕНИЕ

**Аннотация.** Россия не молодое государство. У нее тысячелетняя история. И если заглянуть в глубины истории нормотворчества в сфере правоотношений государства и человека, можно обнаружить немало поучительных моментов. Лучшему познанию проблем настоящего и будущего в любой области человеческой практики всегда помогает обращение к истории вопроса. Поэтому ретроспективный взгляд на то, как зарождалась и развивалась отечественная система работы с обращениями граждан, является весьма поучительным и полезным. На протяжении нескольких последующих веков формировалось само право на обращение. Уточнялись субъекты обращений, порядок работы и меры ответственности.

**Ключевые слова:** гражданин, государство, обращение гражданина, нормативные правовые акты.

В литературе выделяются два этапа становления и развития права граждан России на обращение<sup>2</sup>. На первом этапе, в допетровский период, совершенствовалось, прежде всего, само право на обращение в те или иные властные структуры, в том числе к царю. Уточнялись субъекты обращений, порядок работы с челобитными во властных структурах, меры наказания должностных лиц, уклоняющихся от работы с жалобами.

Общерусское законодательство после выхода в 1497 году Судебника дало право обращаться с жалобами ко всем олицетворяющим власть лицам – вплоть до самого государя. В течение пяти веков это право подвергалось изменениям под влиянием политических, социально-экономических условий, складывающихся в стране, личностей политических деятелей, приходящих к власти. Было время, когда крепостным крестьянам запрещалось жаловаться на помещиков и когда дворянство лишалось права представлять коллективные жалобы государю, Сенату и губернаторам областей.

Этапным нормативным актом в сфере правового регулирования подачи и рассмотрения жалоб («челобитен») явился Судебник 1550 года. Статья 7 Судебника не только обязывала судей «давать управу» жалобщику своего приказа или направлять его в соответствующий приказ по подсудности, а о наиболее важных делах докладывать государю, но и устанавливала ответственность за несоблюдение этих обязанностей. Форма и степень наказания определялись государем. Одновременно с ответственностью судей за отказ в правосудии статья 7 Судебника 1550 года ввела наказание для жалобщика, который бьет челом не по делу, т.е. приносит жалобу на судей, отказавших ему в иске ввиду незаконности последнего. Вынесенное с соблюдением установленной подсудности определение об отказе в иске считалось окончательным. Если жалобщик «учнет докучать и государю», т.е. настаивать на принятии жалобы на судей, то он подлежал тюремному заключению. Для выполнения требований статьи 7 Судебника 1550 года из состава Боярской думы назначались специальные лица для расследования того или иного дела, что положило начало созданию приказов – разрядного, поместного и других.

Важным правовым актом, касающимся рассмотрения жалоб, было Соборное уложение 1649 года. В соответствии со статьей 20 данного акта жалобщикам было запрещено обращаться с челобитной непосредственно к царю, за исключением дел о государственных преступлениях. Если это обращение происходило в церкви, виновный подвергался тюремному заключению. Устанавливалась субординация подачи челобитной. Обязательной инстанцией, предшествующей обращению к суду самого государя, стал приказ как орган управления.

---

<sup>2</sup> Хаманаева Н.Ю. Конституционное право граждан на подачу обращений (проблемы законодательного регулирования) // Государство и право. – 1996. – № 11. – С. 10.

Только в случае отказа в приеме челобитной или нарушения рассмотрения принятого дела жалобщик мог обратиться непосредственно к царю.

На втором этапе российской государственности были созданы специальные органы для более полной реализации права граждан на обращение. В 1720 году Петр 1 учредил при Сенате специальную должность для приема челобитных, получившую в 1722 году название «реклетмейстерство». Единственной обязанностью этой службы являлось рассмотрение челобитных, поданных на высочайшее имя. В последующем подобные органы не только стали обязательным элементом в системе высших органов государственной власти страны, но и получили распространение по управленческой горизонтали и вертикали: по горизонтали – в министерствах и ведомствах, по вертикали – в местных властных структурах. При этом, явственно просматривается тенденция к повышению роли этих подразделений в государственном строительстве. Так в 1884 году при Государственном совете по указанию царя Александра III было создано особое присутствие для рассмотрения жалоб на департаменты Сената, которое просуществовало до 1917 года.

Императрица Екатерина I внесла в порядок работы с жалобами некоторые изменения, о чем свидетельствует ее Указ «О должности Сената» от 7 марта 1726 года. Сравнение показывает, что статья 4 данного Указа аналогична статье 4 Указа 1722 года, за исключением одного новшества. Прежде допускались жалобы на решение нижестоящих органов непосредственно императору, хотя и через реклетмейстера. Теперь все жалобы решаются только в Сенате. Это означало не расширение прав Сената, а признание того факта, что императрица не бывала в Сенате и жалобы на высочайшее имя подавать в Сенат бесполезно.

В мае 1743 года решением императрицы Елизаветы Петровны был создан отдел прошений. Установленный ею порядок работы с прошениями в принципиальном плане сохранился до первого десятилетия XIX века, хотя в него вносились некоторые изменения. Так Екатерина II запретила крестьянам жаловаться на помещиков. В тоже время она подтвердила собранию дворянства дозволение делать представление и жалобы через своих депутатов, как Сенату, так и ее императорскому величеству на основании узаконений<sup>3</sup>.

В июне 1763 года императрица Екатерина II подписала Манифест о порядке рассмотрения жалоб и просьб на высочайшее имя, которым был установлен порядок рассмотрения жалоб по существу. Дела, подлежащие судебному разбирательству, возвращали просителям для передачи в суд. Таким образом, впервые было введено разделение обращений, поданных в государственные органы, для их рассмотрения в административном или судебном производстве.

Павел I в начале своего царствования разрешил крестьянам подавать ему жалобы на притеснение помещиков и управителей («с одновременным запретом подавать их скопом, а также многими подписанными и с угрозой наказания за ложные жалобы»). Вскоре, однако, последовало подтверждение прежних предписаний крестьянам быть послушными своим помещикам, исполнять всякие работы и платить оброк беспрекословно. 24 апреля 1797 года Павел I лишил дворянство права предоставления коллективных жалоб государю, Сенату и губернаторам областей.

Наиболее радикальные изменения в XIX веке в работе с обращениями граждан произошли во время царствования Александра I. Его Манифестом от 1 января 1810 года был учрежден Государственный совет, при котором, наряду с другими органами, состояли Комиссия составления законов, Комиссия прошений, Государственная канцелярия. Обязанности Комиссии прошений, подразделений прошений на жалобы, прошения наград и милостей, проекты, организация их рассмотрения созвучны тому, как это делается в современных условиях. Комиссия прошений возникла из существовавшей до 1810 года при Сенате конторы генерал-реклетмейстера, в которую поступали на имя императора жалобы, прошения и различные проекты. В 1835 году Комиссия прошений обособилась в высшее самостоятельное учреждение, возглавляемое особым статс-секретарем. Указом от 21 марта 1890 года на базе Комиссии прошений была создана Канцелярия его императорского величества по принятию

---

<sup>3</sup> Российское законодательство X-XX веков. Законодательство периода становления абсолютизма. Т. 5. – М., 1987. – С. 151-154.

прошений, на высочайшее имя приносимых. Этим же Указом устанавливался порядок работы Канцелярии. Манифестом 1895 года были внесены изменения в порядок рассмотрения прошений, определен перечень прошений, подлежащих и не подлежащих рассмотрению. При Государственном совете в разное время состояли и другие учреждения, в том числе в 1884-1917 годах Особое присутствие для рассмотрения жалоб на департаменты Сената. Оно было подчинено Канцелярии. Не рассматривая дело по существу, Особое присутствие готовило заключение об их отклонении или вынесении на рассмотрение Сената.

С возникновением регулярной армии возникла необходимость регулирования порядка подачи жалоб лицами, находящимися на военной службе, а также на лиц, проходящих военную службу. В Указе Петра 1 «О порядке принесения жалоб военными служащими запрещении коллективных челобитий» от 19 июня 1706 года установлен порядок подачи жалоб на обиды от офицеров рядовыми солдатами и драгунами, в соответствии с которым запрещались подача коллективных жалоб и сходки под страхом смертной казни, ибо «прилично то бунту»<sup>4</sup>. В том же году царь Петр 1 именным указом под угрозой отсылки в армию под военный суд запретил подачу жалоб на военных людей, находящихся в походе. В Порядке прохождения службы по военному ведомству 1869 года был регламентирован порядок обжалования приказов командиров. Данным документом военному служащему предоставлялось право в случае, если он считает отданный ему приказ «незаконным или противным интересу Его Императорского Величества или вредным», докладывать об этом своему непосредственному или вышестоящему командиру. «Когда же сие донесение не будет уважено, то должен исполнить данное приказание беспрекословно, кроме лишь случаев, когда он не может не видеть, что приказанием этим ему предписывается нарушить присягу и верность службы или совершить деяние, явно преступное».

В 1869 году был также принят Дисциплинарный устав, в котором имелся специальный раздел «О жалобах (претензиях)». Согласно Уставу жалобой (претензией) признавалась «заявление военному служащему о незаконных или несправедливых в отношении его действиях и распоряжениях начальства, о неудоении установленных за службу прав и преимуществ, или о неудовлетворении положенным довольствием».

Устав запрещал подачу жалобы при богослужении, во фронте и вообще во время исполнения обязанностей службы. В случае неполучения по жалобам в течение одного месяца никакого уведомления или разрешения Устав предоставлял военному служащему право подачи жалобы вышнему, по порядку подчиненности, начальству.

До 1905 года все прошения подавались строго по сословному признаку. В соответствии с Указом императора Николая II от 18 февраля 1905 года право подачи прошений было предоставлено всем гражданам России без исключения. Однако нормы данного Указа не были включены в тексты основных государственных законов.

После Октябрьской революции все ранее действовавшие правила о работе с обращениями были упразднены. Первым актом советской власти, провозгласившим право граждан на подачу жалобы, является постановление VI Всероссийского чрезвычайного съезда Советов «О точном соблюдении законов» от 8 ноября 1918 года. Постановление вменяло в обязанность всем должностным лицам и учреждениям составлять краткий протокол «по требованию любого гражданина Республики, желающего обжаловать их действия, волокиту или чинимые ему в его законных притязаниях затруднения».

Было решено организовать прием граждан руководителями высшего органа государственной власти страны. Это, в частности, нашло отражение в поездках Председателя ВЦИК Калинина М.И. на специальном поезде по регионам. От населения принимались устные и письменные жалобы, которые, как правило, на месте рассматривались инструкторами различных народных комиссариатов, ехавшими этим же поездом.

Декретом «О Государственном контроле» на него возлагалось «наблюдение за организацией во всех учреждениях приема всякого рода жалоб и заявлений и правильным их дви-

---

<sup>4</sup> Бородин М.И. Укрепление воинской дисциплины в отечественной армии (исторический опыт). – М., 2000. – С. 26.

жением». При самом Государственном контроле было образовано особое бюро приема заявлений о неправильных действиях, злоупотреблениях и правонарушениях должностных лиц для рассмотрения этих заявлений Государственным контролем. В 1919 году при Народном комиссариате Государственного контроля (НКГК) было учреждено Центральное бюро жалоб и заявлений.

В 1920 году НКГК был преобразован в рабоче-крестьянскую инспекцию (РКИ). В составе РКИ сохранились особое бюро и все его местные отделения. 30 июня 1921 года Президиум ВЦИК принял постановление «О порядке подачи жалоб и заявлений». В нем устанавливалось, что, помимо Центрального бюро жалоб и заявлений Народного комиссариата РКИ, жалобы и заявления на тех же основаниях принимаются Президиумом ВЦИК. Создавались бюро жалоб в уездах. В дальнейшем многочисленные решения высших партийных и советских органов были направлены на то, чтобы во всех государственных органах власти и управления, в общественных организациях были созданы и эффективно действовали специальные подразделения, занимающиеся работой с письмами трудящихся.

Право граждан на обращение в органы государственной власти ни в Конституции СССР 1936 года, ни в конституциях республик, входивших в состав СССР, не было закреплено. До конца 60-ых годов прошлого века оно продолжало регулироваться постановлениями ВЦИК СССР от 13 апреля 1933 года и от 14 декабря 1935 года, а также рядом постановлений ЦК КПСС<sup>5</sup>.

Следует отметить, что признание в нашей стране права на обращение (права петиций) в качестве одного из основополагающих прав человека и гражданина относится только к недавнему времени.

На третьей сессии (июнь 1948 года) Комиссия ООН по правам человека завершила работу над проектом Декларации прав человека и представила его в ЭКОСОС, который направил его для окончательной доработки и принятия в III Комитет Генеральной Ассамблеи ООН, проходившей в Париже с сентября по декабрь 1948 года. Из-за негативной позиции социалистических стран, при поддержке некоторых латиноамериканских государств, в текст Декларации не было включено «право на петицию к властям государства, гражданином которого он является или в котором он проживает, либо к Организации Объединенных Наций», содержащиеся в проекте Комиссии по правам человека, по аналогии с европейским конституционным законодательством. Советский Союз, Мексика и ряд других стран считали, что право на петицию в ООН нарушает принцип национального суверенитета и противоречит уставному положению о невмешательстве во внутренние дела государств<sup>6</sup>.

В 1967 году специально созданной комиссией Верховного Совета СССР была проведена большая работа по подготовке нового нормативного правового акта, регламентирующего организацию работы с обращениями граждан. 12 апреля 1968 года Президиум Верховного Совета СССР принял разработанный данной комиссией Указ «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» № 2534-VII<sup>7</sup>. Нормы, включенные в него, позволили строить работы с обращениями граждан с учетом происшедших политических и социально-экономических изменений в стране.

Впервые право граждан на обращение было закреплено в Конституции СССР 1977 года, в статье 49 которой было записано, что граждане имеют право «вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе». Таким образом, институт права на обращение стал конституционным правом граждан на участие в управлении государственными и общественными делами. Однако в данной редакции статья 49 Конституции СССР не только сужала предмет обращения граждан, сводя их к предложениям в адрес государственных органов и общественных организаций по улучшению их деятельности, но и фактически лишала граждан

<sup>5</sup> См. подробнее: Мальков В.В. Советское законодательство о жалобах и заявлениях. – М., 1967.

<sup>6</sup> Джонсон Г. Мандат Организации Объединенных Наций в области прав человека // Действующее международное право. Т. 2. – М., 1996. – С. 61.

<sup>7</sup> Свод законов СССР. Т. 1. – С. 373.

возможности защищать свои интересы. Кроме того, имело место противоречие между вышеприведенной конституционной нормой и нормами Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года № 2534-VII, поскольку им было предусмотрено рассмотрение государственными органами не только предложений, но и жалоб граждан.

В Конституции Российской Федерации 1993 года институт права граждан на обращение получил адекватное его содержанию конституционно-правовое закрепление. Однако со временем в условиях формирования новой российской государственности, изменения форм собственности и т.д. отношения, связанные с реализацией конституционного права на обращение, приобрели особую актуальность. Нормы Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года стали отставать от требований времени. В нем отсутствовал понятийный аппарат, были недостаточно четко разграничены правовые режимы различных видов обращений и процедуры их рассмотрения, не обеспеченно правовыми средствами ответственность органов и должностных лиц перед гражданами за ненадлежащую реализацию их конституционного права на обращение и т.д. Главной проблемой стало отсутствие федерального закона, регулирующего вопросы, связанные с реализацией конституционного права граждан на обращение. Данный вопрос в юридической литературе поднимался неоднократно<sup>8</sup>.

Первая попытка устранить указанный весьма существенный пробел в правовой регламентации данного круга общественных отношений была предпринята Федеральным Собранием Российской Федерации в 1996 году. Закон по данному вопросу был принят Государственной Думой Российской Федерации, но не получил одобрения в Совете Федерации. После его доработки в рамках согласительной комиссии Совет Федерации его одобрил. Однако принятый палатами Федерального Собрания Российской Федерации федеральный закон не был подписан Президентом Российской Федерации, который вернул его в Государственную Думу с замечаниями и поправками.

Лишь спустя 10 лет, 21 апреля 2006 года Государственная Дума приняла Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», который был одобрен Советом Федерации 26 апреля 2006 года, подписан Президентом Российской Федерации 2 мая 2006 года и вступил в силу с 1 ноября 2006 года.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации.
2. Федеральный закон от 02 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».
3. Алистратов Ю.Н. Право граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления в условиях становления демократического правового государства в России: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. – М., 1995.
4. Бондарчук Р.Ч., Прокопьев Е.В. Комментарий к Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный). – М., 2007.
5. Войтович В.Ю. Правовая реализация экономической основы местного самоуправления в условиях переходного периода / В.Ю. Войтович, А.А. Мухин // Наука Удмуртии. – 2010. – № 1(87). – С. 31-34.
6. Миронов М., Сурков А., Попов С. «Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».
7. Хамаева Н.Ю. Конституционное право граждан на подачу обращений (проблемы законодательного регулирования) // Государство и право. – 1996. – № 11. – С. 10.

---

<sup>8</sup> См.: Административно-правовой статус человека и гражданина (Седьмые «Лазаревские чтения») // Государство и право. – 2003. – № 11. – С. 28-30; Булаков О.Н. Нормативно-правовое регулирование реализации гражданами конституционного права на обращение // Адвокат. – 2000. – № 2; Обращение граждан: организация и порядок рассмотрения: Сборник нормативных актов. – М., 2001. – С. 6-7; Тихомиров Ю. Фактор отторжения. Почему нормативные акты остаются только на бумаге // Ваше право. – 2003. – № 41.

8. Российское законодательство X-XX веков. Законодательство периода становления абсолютизма. Т. 5. – М., 1987. – С. 151-154.
9. Бородин М.И. Укрепление воинской дисциплины в отечественной армии (исторический опыт). – М., 2000. – С. 26.
10. Мальков В.В. Советское законодательство о жалобах и заявлениях. – М., 1967.
11. Джонсон Г. Мандат Организации Объединенных Наций в области прав человека // Действующее международное право. Т. 2. – М., 1996. – С. 61.
12. Свод законов СССР. Т. 1. – С. 373.
13. Административно-правовой статус человека и гражданина (Седьмые «Лазаревские чтения») // Государство и право. – 2003. – № 11. – С. 28-30; Булаков О.Н. Нормативно-правовое регулирование реализации гражданами конституционного права на обращение // Адвокат. – 2000. – № 2; Обращение граждан: организация и порядок рассмотрения: Сборник нормативных актов. – М., 2001. – С. 6-7; Тихомиров Ю. Фактор отторжения. Почему нормативные акты остаются только на бумаге // Ваше право. – 2003. – № 41.

*Borisova M.Y.*  
*Scientific Director: K.Y.N., Associate Professor*  
*A.A. Ivanova*

## HISTORICAL ASPECTS OF CITIZEN RIGHTS ON APPEAL

**Annotation.** Russia is not a young country. She has a thousand-year history. And if you look into the depths of the history of rule-making in the sphere of legal relations between the state and man, you can find a lot of instructive moments. The best knowledge of the problems of the present and the future in any area of human practice is always helped by turning to the history of the issue. Therefore, a retrospective view of how the domestic system of dealing with the appeals of citizens was born and developed is very instructive and useful. Over the next few centuries, the right to appeal was formed. The subjects of appeals, the order of work and measures of responsibility were specified.

**Keywords:** citizen, state, citizen's appeal, regulations.

Борисова М.Ю., Студент 2 курса направления подготовки «Юриспруденция (правовая политика государства: история и современность» гр. ОМ-40.04.01.01-21, ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет» 426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Borisova M.Yu., 2-year student of the direction of study №Law (legal policy of the state: history and modernity «gr. OM-40.04.01.01-21, FSBEI HE «Udmurt State University» 426034, Russia, Izhevsk, ul. Universitetskaya, 1 (building 4)

## ГЛАВНЫЕ АСПЕКТЫ И СПОСОБЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В СФЕРЕ ЖКХ

**Аннотация.** На государственном уровне, одной из основных задач управления, является совершенствование взаимодействия органов местного самоуправления с муниципальными предприятиями (организациями). Эффективность местного самоуправления во многом определяется качеством муниципальных услуг, оказываемых населению. В данной статье рассматриваются главные аспекты и способы развития взаимодействия органов местного самоуправления и муниципальных предприятий в сфере ЖКХ. Важный путь повышения эффективности работы местного самоуправления – совершенствование системы предоставления муниципальных услуг, расширение взаимодействия между организациями и органами власти для предоставления муниципальной услуги по электронной форме без участия заявителя (по принципу «одного окна»); создание систем обратной связи (мониторинга) по вопросам качества и доступности услуг ЖКХ. В статье анализируется процесс формирования в стране единой системы оказания государственных и муниципальных услуг в процессе реализации федерального закона «Об организации предоставления государственных муниципальных услуг» от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ.

**Ключевые слова:** Самоуправление, муниципальные унитарные предприятия, государственная и муниципальная услуга, заявитель, регламент, ЖКХ.

Так как сфера государственных и муниципальных услуг, развиваемая в настоящее время, как система информационного общества, предполагает эффективную деятельность органов общественной власти и должностных лиц, она стала важнейшим преимуществом осуществляемой в стране административных нововведений.

В процессе этих нововведений акцент был сделан на четкую регламентацию порядка и процедур предоставления государственных услуг. Что касается участия органов местного самоуправления в предоставлении услуг физическим и юридическим лицам, то оно развивается постепенно, по мере развития сферы государственных услуг. В ряде нормативных документов, определявших стратегию ее развития, предполагалось и соответствующее развитие сферы муниципальных услуг, а понятие «муниципальная услуга», первоначально не использовалось отдельно от значения «государственная услуга».

Достаточно серьезным нормативным актом, конкретизирующим место и роль органов местного самоуправления в предоставлении публичных услуг, явилось Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 478 (в настоящее время утратило силу). Им была одобрена Концепция единой системы информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет. В ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ [1] была урегулирована нормативная и методическая основа повышения качества исполнения предназначения органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере предоставления услуг.

Рассмотрим некоторые понятия муниципальной услуги, содержащейся в указанном ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и разъясним ряд ее характеристик.

1. Муниципальная услуга – это деятельность органа исполнительной власти (организации), оказывающего муниципальную услугу. Она выражается в совершении действий и (или) принятии решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение, документированной информации (документа) в связи с обращением гражданина или организации в целях реализации их прав, законных интересов либо исполнения возложенных на них нормативными правовыми актами обязанностей. Муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления деятельность по реализации его функций, что придает услуге властный и народный характер.

2. Адресность услуги, т.е. наличие конкретного физического или юридического лица, обратившегося в устной, письменной или электронной форме за получением услуги в орган либо ее предоставляющую организацию.

3. Доступность обращения за предоставлением и предоставления муниципальной услуги, в т.ч. для лиц с ограниченными возможностями здоровья.

4. Направленность муниципальной услуги на решение вопросов местного значения, закрепленных в гл. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ [2]. Поскольку эти вопросы охватывают все ключевые сферы жизнедеятельности муниципалитета (социальную защиту, жилищно-коммунальное обслуживание, образование, и др.), конституционные права граждан в указанных сферах могут и должны реализовываться в организационно-правовой форме предоставления населению соответствующих услуг.

Особенным этапом развития системы услуг стала реализация государственной программы РФ «Информационное общество (2011-2020 гг.)», завершившей формирование на федеральном уровне обширной правовой базы предоставления публичных услуг, в организации которого можно выделить место и роль органов местного самоуправления по следующим ключевым направлениям.

Регламентация и стандартизация муниципальных услуг. К 2013-2015 гг. органами местного самоуправления было утверждено около 20 000 административных регламентов, положивших начало развитию положительных процессов в системе муниципального управления, которые позволили:

- систематизировать полномочия и конкретизировать обязательства перед пользователями услуг, получившими возможность контролировать их качество и доступность, в том числе и в области ЖКХ;

- стандартизировать наименования и описания услуг, оказываемых в различных муниципальных образованиях, что важно для адаптации услуг к переводу в электронную форму, в том числе и в области ЖКХ;

- реализовывать на местном уровне инновационные принципы и механизмы взаимодействия органов публичной власти, институтов гражданского общества и граждан, в том числе и в области ЖКХ.

Включение сведений о муниципальных услугах в реестр муниципальных услуг в сфере ЖКХ, формирование и ведение которого в каждом муниципальном образовании осуществляется в порядке, установленном местной администрацией. Законом предусмотрено обязательное включение в реестр следующих сведений:

- о муниципальных услугах, предоставляемых органами местного самоуправления по запросам физических и юридических лиц. При этом муниципалитеты не обязаны утверждать правовым актом сам перечень оказываемых услуг, они же самостоятельны в выборе наименований и степени детализации услуг при переводе их в электронный вид;

- об услугах, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления муниципальных услуг. Их оказывают организации, участвующие в предоставлении муниципальных услуг (например, МУП «Ижводоканал», выдающие справки, документы при оказании муниципалитетами услуг в области ЖКХ). Перечень данных услуг утверждается правовым актом представительного органа муниципального образования, после чего он подлежит включению в реестр муниципальных услуг;

- об услугах, оказываемых муниципальными учреждениями и иными органами, в которых размещается муниципальное задание, выполняемых за счет средств местного бюджета. Распоряжением Правительства РФ от 25 апреля 2011 г. № 279-р утвержден перечень из 19 услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями и иными организациями в электронной форме, в сферах образования, здравоохранения, культуры и жилищно-коммунального хозяйства (он может быть дополнен актами высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ) [3].

Но дело не только в размещении сведений об услугах. Актуальным должно стать наблюдение за мониторингом результатов предоставления муниципальных услуг в сравнении с нормативами финансовых затрат на их оказание, и в итоге – обеспечение целесообразности использования расходных обязательств бюджета муниципального образования в решении вопросов местного значения.

Предоставление муниципальных услуг должно быть в электронной форме с использованием ИТТ в сфере ЖКХ, в т.ч. портала государственных и муниципальных услуг, многофункциональных центров, универсальной электронной карты и других средств. В широком плане речь идет о формировании инфраструктуры информационного общества, включающей такие «основные аспекты», как электронное правительство и электронный муниципалитет. В сложившихся условиях принципиальное значение имеет размещение в стране сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ), призванных создать атмосферу доступности и благоустроенности для получателей услуг и тем самым преодолеть негативные стороны сложившейся практики обращения граждан в местные органы власти.

Перечислим сложившиеся нюансы нововведений:

1. Муниципалитеты не имеют собственных финансовых ресурсов для перевода муниципальных услуг в электронную форму, поскольку законодательством не предусмотрено такое их полномочие.

2. Сохраняется ведомственная разобщенность информационных ресурсов, разноречивой органов власти в сфере документооборота, несовместимость программного обеспечения различных ведомств, несогласованность стандартов их деятельности при оказании услуг.

3. Существует объективная потребность усовершенствовать саму связь и увеличить скорость связи.

4. Остается крайне низким уровень информированности физических и юридических лиц о порядке, способах и условиях получения государственных и муниципальных услуг, не отработана и система обратной связи с получателями услуг.

5. Имеются «народные» услуги, которые в правоприменительной практике в силу их многофункциональной принадлежности весьма затруднительно разграничить между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Из области ЖКХ, водоснабжение и водоотведение является одним из главных элементов развития муниципального образования. МУП «Ижводоканал» снабжает более 600 тысяч жителей города Ижевска чистой питьевой водой хорошего качества и в необходимом количестве. Качество воды, выходящей с очистных сооружений, соответствует российским нормативам. Другое важное направление деятельности МУП «Ижводоканала», составляющее основу санитарного и экологического благополучия города – это водоотведение. Комплекс инженерных сооружений обеспечивают своевременный сбор сточных вод от населения и промышленных предприятий, транспортирование и очистку этих вод перед сбросом в реку Иж [4]. Хочется отметить, что МУП «Ижводоканал» занимает активную общественную позицию, сайт организации всегда доступен для общения с потребителями, то есть общением с каждым жителем города. На сайте МУП «Ижводоканала» можно оставить заявку на открытый люк, технологическое соединение, на договоры, задать вопрос и получить ответ, узнать качество воды, дату отключения и включения воды, работает передача показаний, можно узнать внутренний регламент и тарифы. Также работает **сервисное подразделение «одно окно»**, которое создано в июле 2011 года для работы с абонентами – юридическими и физическими лицами. Сделано это в первую очередь для удобства абонентов, экономии их времени, физических и моральных затрат – теперь все вопросы они могут решить в одном месте в максимально короткие сроки. В службе «одного окна» абоненты и заказчики могут получить полную информацию о тарифах и стоимости услуг «Ижводоканала», о документах, необходимых для заключения договора. Служба ведет прием и регистрацию обращений, писем, жалоб, документов от абонентов для подготовки договоров на запрашиваемые услуги, их оформление и выдачу в установленные сроки в рамках дополнительных услуг.

В «одном окне» ведется прием и регистрация документов от владельцев многоквартирных частных жилых домов на подготовку технических условий, согласования проектов, подготовку и выдачу разрешения на подключение к сетям водоснабжения и водоотведения, выдача готовых документов, договоров, ответов на письма, жалобы.

Таким образом, в МУП «Ижводоканал» разработан сервис высокого уровня для коммуникаций с обществом. Но есть и проблемные вопросы, связанные с совершенствованием системы оказания муниципальных услуг в области ЖКХ. Многие жители не довольны уровнем качества предоставляемых ЖКХ услуг и предполагают, что оно не соответствует стоимости. Главная причина – изношенность жилищных фондов и недостаток мощностей. Старые коммуникации работают неэффективно, с большими потерями, которые оплачивают жители. Ещё одна причина низкого качества услуг ЖКХ является уровень образования работников и их непрофессионализм. Для решения вопросов повышения качества услуг ЖКХ необходима модернизация коммуникаций, пересмотр системы тарифообразования, повышение системы общественного контроля и контроля со стороны государства.

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010 № 210-ФЗ (последняя редакция)
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
3. Распоряжение Правительства РФ от 25 апреля 2011 г. № 729-р «Перечень услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), подлежащих включению в реестры государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме»
4. Официальный сайт МУП «Ижводоканал» [izhvodokanal.ru](http://izhvodokanal.ru)
5. Войтович В.Ю. Правовая реализация экономической основы местного самоуправления в условиях переходного периода / В.Ю. Войтович, А.А. Мухин // Наука Удмуртии. – 2-10. – № 1(87). – С. 31-34.

*I.A. Valiev, I.Yu. Chazova*

### MAIN ASPECTS AND METHODS OF PROVIDING STATE AND MUNICIPAL SERVICES IN THE SECTOR OF HOUSING

**Annotation.** At the state level, one of the main tasks of management is to improve the interaction of local authorities with municipal enterprises (organizations). The effectiveness of local government is largely determined by the quality of municipal services provided to the population. This article discusses the main aspects and ways of developing interaction between local authorities and municipal enterprises in the housing sector. An important way to improve the efficiency of local self-government is to improve the system of municipal services, expand the interaction between organizations and authorities to provide municipal services electronically without the participation of the applicant (on a “one-stop-shop” basis); creation of feedback (monitoring) systems on the quality and accessibility of housing services. The article analyzes the process of forming a unified system of rendering state and municipal services in the country in the process of implementing the federal law "On the organization of the provision of state municipal services" dated July 27, 2010 No. 210-ФЗ.

**Keywords:** Local government, municipal unitary enterprises, state and municipal services, applicant, targeted services, administrative regulations, multifunctional center, electronic form of services, housing and communal services.

Валиев Ильдар Алекович  
Магистрант 1 курса направления подготовки  
«Региональное и муниципальное управление»  
гр. ЗМ-38.04.04.01-11 ФГБОУ ВО «УдГУ»,  
Институт экономики и управления  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Чазова Ирина Юрьевна,  
доктор экономических наук, доцент.  
Заведующий кафедрой государственного  
и муниципального управления  
ФГБОУ ВО «Удмуртский  
государственный университет»,  
426024, г. Ижевск, ул. Университетская, 1,  
(3412) 91-62-38.  
E-mail: [chazirina@yandex.ru](mailto:chazirina@yandex.ru)

Valiev Ildar Alekovich  
1-year student of the direction of preparation  
«Regional and Municipal Administration»  
gr. ZM-38.04.04.01-11  
«Udmurt State University», Institute of Eco-  
nomics and Management  
Universitetskaya st., 1, Izhevsk, Russia, 426034

Chazova Irina Yurievna,  
Doctor of Economics, Associate Professor.  
Head of the Department of State  
and Municipal Administration  
FSBEI of HE «Udmurt State University»,  
426024, Izhevsk, st. Universitetskaya, 1,  
(3412) 91-62-38.  
E-mail: [chazirina@yandex.ru](mailto:chazirina@yandex.ru)

## **ФОРМИРОВАНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ СТУДЕНТОВ МЕДИЦИНСКОГО ВУЗА НА ПРАКТИКЕ ПО ПОЛУЧЕНИЮ ПЕРВИЧНЫХ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ УМЕНИЙ И НАВЫКОВ**

**Аннотация.** С учетом практической направленности обучения в медицинском вузе, организована практика по получению первичных профессиональных умений и навыков на 1 курсе медицинской академии, включающая курацию больных. По завершению практики проведено анкетирование студентов, в том числе обучающихся на английском языке, для изучения их отношения к практике. Выявлено, что практика позволяет студентам приобрести простейшие медицинские умения и навыки, а также способствует формированию профессиональной направленности личности будущего врача и коммуникативных навыков.

**Ключевые слова:** Практика по уходу за больными, медицинский вуз, профессиональная направленность, компетентность, иностранные студенты.

Согласно Федеральному Государственному образовательному стандарту, в ходе обучения специалиста необходимо обеспечение взаимосвязи академических знаний и практических умений. Обеспечить эту взаимосвязь призвана впервые появившаяся в основной образовательной программе практика по получению первичных профессиональных умений и навыков «Уход за больными терапевтического и хирургического профиля». Она является первым этапом ознакомления студентов с деятельностью лечебно-диагностического учреждения. Современное общество требует профессиональной направленности образования, а профессиональная подготовка в медицинском вузе – это не только формирование практических навыков и умений, получение специальных знаний, но и формирование психологических, нравственных качеств личности, умение работать в условиях быстро меняющейся ситуации [1, 2]. Ранее нами [3] было показано, что в последние годы среди студентов-медиков снизилась престижность профессии врача и отношение к учебе, что может быть обусловлено недостаточным использованием профессионально ориентированного учебного процесса. С 2019 г. в Академии проводится обучение студентов из Индии на английском языке, и это был первый опыт такой практики.

**Целью нашего исследования** явилось изучение отношения студентов к учебной практике и самооценка ее эффективности.

**Материалы и методы.** Традиционно практика включает курацию пациентов с проведением простейших манипуляций (измерение артериального давления, температуры, подсчет пульса). Иностранные студенты при общении с больными работали в паре с российскими. Проведено анкетирование 82 студентов 1 курса лечебного факультета и 13 студентов того же факультета из Индии после прохождения практики по уходу за терапевтическими больными. Тест включал вопросы о необходимости данного вида практики, отношения студентов к будущей профессии, к курации пациентов и др. Анкетирование проводилось анонимно.

**Результаты.** Абсолютное большинство студентов – 97,6% – отметили, что учебная практика необходима на 1 курсе, после 1 семестра. 2 человека (2,4%) считают, что такая практика нужна, но позже, по окончании 1 курса, что «для работы с пациентами надо морально подготовиться». Среди студентов из Индии 100% были уверены в своевременности и нужности практики. Обосновывая необходимость такой практики, студенты указывают именно на ее профессиональную направленность: «практика позволяет применить знания и закрепить их», «дает больше знаний и умений, чем изучение теории в течение семестра», «помогает освоить базовые навыки, почувствовать профессию во время ухода за больными», «практика помогает студенту определиться, хочет ли он дальше работать в этой области», «позволяет понять, подходит ли ему работа в больнице». Лишь единичные студенты (3,6%) считают, что практика нужна в качестве возможности отдохнуть от учебы, разрядки в середине учебного года. На продолжение процесса адаптации первокурсников указывают заме-

чания, что «работать с одноклассниками приятно», «благодаря практике я лучше узнал товарищей в группе», «не хватало сплоченности в группе».

В профессиональной врачебной деятельности высокие требования предъявляются к коммуникативной компетентности, поскольку при общении с больными и их родственниками высока частота межличностных контактов [4, 5]. Важно, что в процессе учебной практики формировался коммуникативный навык студентов-медиков: 14,6% опрошенных среди наиболее впечатлившего их отметили общение с пациентами, а многие отдельно указали, что «приобрели бесценный опыт общения с больными», «практика помогла получить навык взаимодействия с пациентами», «я перестал бояться больных». Одним из компонентов общения является коммуникативная культура, в том числе способность к эмпатии, пониманию эмоционального состояния другого (пациента) [6]. Очень ценным для студентов оказалось участие в лечебном процессе: «было приятно помогать людям и слышать искренние слова благодарности», «запомнилось первое «спасибо» от больного», «пациентка благодарно погладила по руке», «больные доверились нам». Иностранные студенты, отметив сложности общения без знания русского языка, выразили благодарность организации такой практики, именно во взаимодействии с больными, в возможности проявить сочувствие, пытаться помочь больному. И действительно, они активно участвовали в работе – и во влажной уборке, и в транспортировке пациентов, освоили все необходимые манипуляции.

На вопрос: «Изменилось ли ваше отношение к выбранной профессии?» 96,3% респондентов ответили, что убедились в правильности своего выбора, удостоверились в своем желании быть врачом, что им нравится помогать людям, быть им полезными. Многие написали, что хотят заниматься медициной еще усерднее, их детская мечта стала ближе, смогли увидеть тяжелую работу медицинского персонала, а сложности они смогут преодолеть. Для части студентов предстоящая деятельность явилась незнакомой: «в академии не испытать того, что происходит в больнице», «студенты не имеют понятия, как обращаться с пациентами», «меня потрясла тяжесть состояния больных». Насторожило замечание, что «студенты поступали в вуз наугад» и лишь на практике узнали, чем будут заниматься. Одна студентка отметила, что за время практики выбрала свою врачебную профессию, тогда как ранее плохо представляла, чем будет заниматься. Двое студентов написали, что сомневаются в правильности выбора, и 1 из них не уверен, что сможет стать врачом, «т.к. эта деятельность требует ответственности, знаний не только в области медицины, но и психологии». Все студенты из Индии отметили, что практика будет очень полезна для их будущей профессии, выразили надежду, что познания основ медицины позволят им стать хорошими врачами.

Таким образом, благодаря учебной практике у студентов 1 курса не только приобретаются простейшие медицинские умения ухода за больными, но и формируется профессиональная направленность личности будущего врача. А также, коммуникативные навыки и умение работать в группе, при этом мотивация у иностранных студентов несколько выше, чем у российских.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Бирюкова А.Н. Формирование личностных качеств будущих врачей при изучении курса «Медицинская и биологическая физика» / А.Н. Бирюкова // Физическое образование: проблемы и перспективы развития. МПГУ. РГУ им. С.А. Есенина. – М.-Рязань, 2010. Ч. 2. – С. 10-14.
2. Коровина И.А. Модель формирования профессиональной направленности студента-медика / И.А. Коровина // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2012. – Выпуск № 1 (137). – С. 17-22.
3. Михайлюк Ю.В., Хриптович В.А., Манулик В.А. Формирование коммуникативной компетентности у студентов медицинского вуза (теоретические и практические аспекты). – Минск. БГМУ. 2015. – 66 с.

4. Трофимова Г.С. Педагогическая коммуникативная компетентность: теоретический и прикладные аспекты. – Ижевск. 2012. – 116 с.
5. Фельдман И.Л. Особенности профессионального становления студента-медика . Психология человека. 2011. [Электронный ресурс]. <https://psibook.com/articles/>
6. Хохлачева Н.А., Михайлова О.Д., Сучкова Н.А. О динамике отношения студентов к учебе в медицинском вузе. // Реализация новых образовательных стандартов и требований в медицинском вузе: материалы межвузовской республиканской конференции – Ижевск, 2013. – С. 194-197.

*Ya. I. Grigus, O.D. Mikhaylova*

## **FORMATION OF PROFESSIONAL ORIENTATION OF MEDICAL UNIVERSITY STUDENTS IN PRACTICE TO OBTAIN PRIMARY PROFESSIONAL SKILLS**

**Annotation.** Taking into account the practical orientation of training at a medical University, a practice was organized to obtain primary professional skills at the 1st year of the medical Academy, including the supervision of patients. At the end of the practice, a survey of students, including those studying in English, was conducted to study their attitude to the practice. It was revealed that the practice allows students to acquire the simplest medical skills, as well as contributes to the formation of professional orientation of the future doctor's personality and communication skills.

**Keywords:** Nursing practice, medical University, professional orientation, communicative competence, foreign students

Григус Ян  
Магистр образовательной программы  
«Государственное и муниципальное  
управление» ИЭиУ ФГБОУ ВО «Удмурт-  
ский государственный университет»  
г. Ижевск  
E-mail: [yagr@udmlink.ru](mailto:yagr@udmlink.ru)

Grigus Yan  
Master of education program «State  
and municipal management» IEM  
FGBOU HE «Udmurt State University»  
Izhevsk  
E-mail: [yagr@udmlink.ru](mailto:yagr@udmlink.ru)

Ольга Дмитриевна Михайлова  
К.м.н., доцент ФГБОУ ВО «Ижевская  
государственная медицинская академия»  
г. Ижевск  
E-mail: [yagr@udmlink.ru](mailto:yagr@udmlink.ru)

Olga Dmitrievna Mikhailova  
Candidate of Medical Sciences,  
Associate Professor of the FSBEI  
of HE «Izhevsk State Medical Academy»  
Izhevsk  
E-mail: [yagr@udmlink.ru](mailto:yagr@udmlink.ru)

## **ВВЕДЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАЛОГА, КАК МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ**

**Аннотация.** Конституция РФ провозглашает право граждан на благоприятную окружающую среду. Хозяйственная и иная деятельность приводят к негативным изменениям качества окружающей среды. Одним из наиболее эффективных способов влияния на деятельность хозяйствующих субъектов является использование опосредованных через право экономических регуляторов, к которым можно отнести плату за негативное воздействие на окружающую среду. Однако общественные отношения по поводу взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду не урегулированы должным образом.

**Ключевые слова:** Конституция РФ; Конституция УР; окружающая среда; плата, экологический налог.

Согласно статье 42 Конституции Российской Федерации: «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением» [1].

В Конституции Удмуртской Республики нормы, затрагивающие права и свободы человека и гражданина содержатся в Главе 2: «Защита прав и свобод человека и гражданина» [2].

Благоприятная окружающая среда – окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов; а негативное воздействие на окружающую среду – воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды [3].

Возмещение вреда – это правовая мера охраны окружающей среды, которая направлена на восстановление ее нарушенного состояния. Возмещение вреда понимается также как способ защиты нарушенного права на благоприятную окружающую среду. У граждан и общественных объединений есть право на предъявление исков о возмещении вреда, причиненного окружающей среды – ст. 11, 12 Закона «Об охране окружающей среды» [3].

Возмещение вреда можно рассматривать как межотраслевой институт, общие положения которого устанавливаются главой 59 ГК РФ [4]. Есть также специальное правовое регулирование норм о возмещении вреда: Закон «Об охране окружающей среды», нормы природоресурсного законодательства (земельного, водного, недр), ФЗ «Об использовании атомной энергии», который регулирует особенности причинения вреда, причиненного источником ионизирующего воздействия на окружающую среду. Нормы бюджетного законодательства определяют, куда направляются денежные средства по искам о возмещении вреда.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ наделены полномочиями по предъявлению исков о возмещении вреда окружающей среде. Сюда также относятся нормы административного законодательства.

Возмещение вреда понимается и как мера ответственности. Причинитель вреда возмещает вред именно в размере причиненного вреда. Для правонарушителя причинение вреда является ответственностью, т.е. для правонарушителя – это вид юридической ответственности.

Правовое основание возмещения вреда – это нарушение законодательства об охране окружающей среды [6, 7]. Однако не любое негативное воздействие на окружающую среду является основанием возмещения вреда, здесь не действует принцип генерального деликта. Например, субъектам хозяйственной деятельности устанавливаются нормативы, а затем им выдается разрешение. В установленных нормативах деятельность предприятий является правомерной. Если при этом возникают основания полагать, что есть негативное воздействие на окружающую среду, то оснований для возмещения вреда нет, так как деятельность была

правомерной. В качестве компенсации возмещения вреда выступает плата за загрязнение окружающей среды.

С возникновением в конце прошлого века новой для России экономической системы рыночного типа потребовались и новые способы охраны окружающей среды, базирующиеся не только на административно-командных, но и на экономических методах управления качеством окружающей среды. В условиях рыночной экономики одним из наиболее эффективных способов влияния на деятельность хозяйствующих субъектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, является использование опосредованных через право экономических регуляторов, к которым можно отнести плату за негативное воздействие на окружающую среду. Во взаимосвязи с системой экологического нормирования она выступает одним из главных способов сохранения благоприятного состояния окружающей среды.

Сущность платы за негативное воздействие на окружающую среду – это разрешенное негативное воздействие на окружающую среду, которое осуществляется за плату. Сколько веществ было выброшено в воздух или в воду, за такой объем субъект и должен заплатить.

Вместе с тем следует отметить, что в Российской Федерации общественные отношения по поводу взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду не урегулированы должным образом. Законодательство в этой сфере характеризуется наличием пробелов и противоречий. Есть позиция Конституционного суда – Определение от 10 декабря 2002 года (до этого ВС сказал, что это налог), что это не налог, вследствие чего многочисленные споры о правовой природе платы были закончены. Одновременно, Конституционный суд сказал, что это фискальный сбор и компенсационный платеж.

Предполагается замена платы за негативное воздействие на окружающую среду на экологический налог, который будет закреплен в Налоговом кодексе РФ. Государство решило планомерно перевести неналоговые платежи, которые совершает российский бизнес, в налоговые. Это позволит навести порядок с такими платежами, при этом увеличится и собираемость – ответственность за неуплату налогов гораздо серьезнее.

Пока такого налога нет. В этом году продолжает существовать неналоговый платеж – плата за негативное воздействие на окружающую среду. Для того, чтобы налог на экологию появился в Налоговом кодексе, необходимо принять соответствующий закон.

Плательщиками налога на экологию будут организации и физические лица, включая ИП. Ноне все, а только те, деятельность которых наносит ущерб окружающей среде. Уплачивать налог на экологию будут обязаны те, кто сегодня обязан вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду. Освобождаются от экологического налога организации, физлица и ИП, которые ведут деятельность на объектах IV категории, если эта категория подтверждается специальным документом – свидетельством о постановке объекта, который оказывает негативное влияние на экологию, на учет.

Если деятельность организации или физического лица подразумевает производство всевозможных отходов (кроме бытового мусора), государство предусматривает обязанность уплаты экологического налога.

Фактически, с 2019 года, и на твердые бытовые отходы появился свой налог – в виде новой платы за вывоз мусора.

Объект нового налога, согласно проекту закона, это следующие виды воздействий:

- выбросы вредных веществ в атмосферы из стационарных источников загрязнения,
- выбросы в водоемы сточных вод, которые содержат загрязняющие вещества,
- опасные отходы производства, которые образуются, хранятся, накапливаются, подлежат захоронению, размещаются или потребляются в результате деятельности.

Не относятся к объектам налогообложения:

- перечисленные выше выбросы, если их производит финансируемое из бюджета предприятие,
- размещение отходов на полигонах, которые не оказывают негативного влияния на экологию,

• отходы, которые накапливаются и утилизируются в течение 11 месяцев после их производства.

Считается, что нагрузка на бизнес останется прежней – сумма налога будет приблизительно равна сумме платы за негативное воздействие на окружающую среду, несмотря на то, что многие ставки за те или иные выбросы стали заметно выше, чем прежде. Из суммы платы за негативное воздействие на окружающую среду вычитаются затраты на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду, фактически произведенные лицами, обязанными вносить плату, в пределах исчисленной платы за негативное воздействие на окружающую среду отдельно в отношении каждого загрязняющего вещества, включенного в перечень загрязняющих веществ, класса опасности отходов производства и потребления [3].

Новый налог придется уплачивать тем, кто тем или иным образом уклонялся от платы за воздействие на экологию. Статус налогового плательщика оставляет куда меньше пространства для уклонения от уплаты, что повысит собираемость налогов и пополнение бюджета.

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) [электронный ресурс] – режим доступа – <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 17.12.2019).

2. Конституция Удмуртской Республики [электронный ресурс] – режим доступа – <http://www.udmgossoviet.ru/> (дата обращения 17.12.2019).

3. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «Об охране окружающей среды» [электронный ресурс] – режим доступа – <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 17.12.2019).

4. «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая)» от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 18.03.2019, с изм. от 03.07.2019) [электронный ресурс] – режим доступа – <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 17.12.2019).

5. Войтович В.Ю. Управление – основа реализации норм права / В.Ю. Войтович, А.А. Иванова // Наука Удмуртии. – 2017. – № 3(81). – С. 35-40.

6. Гагарина О.В., Юнусова Л.З. Охрана родников как источников питьевого водоснабжения в аспекте развития федеральной, региональной и местной нормативно-правовой базы // Вестн. Удм. ун-та. – 2015. – № 5-2. – С. 7-16.

7. Юнусова Л.З., Юнусов Д.М. Нормативно-правовая база охраны родников как особо охраняемых территорий в пределах городской застройки // Сборник: Наука сегодня: факты, тенденции, прогнозы. Материалы международной научно-практической конференции. – Вологда, 2018. – С. 122-124.

*D.M. Yunusov, V.Yu. Voitovich*

### INTRODUCTION OF THE ECOLOGICAL TAX AS A MECHANISM FOR THE IMPLEMENTATION OF THE CITIZENS CONSTITUTIONAL LAW TO A FAVORABLE ENVIRONMENT

**Annotation.** The Constitution of the Russian Federation proclaims the right of citizens to a favorable environment. Economic and other activities lead to negative changes in environmental quality. One of the most effective ways of influencing the activities of business entities is the use of economic regulators mediated through law, which include the payment for the negative impact on the environment. However, public relations regarding the collection of fees for negative environmental impacts are not properly regulated.

**Keywords:** Constitution of the Russian Federation; Constitution of UR; Environment; fee, environmental tax.

Юнусов Д.М.  
Студент 2 курса направления подготовки  
«Юриспруденция (правовая политика  
государства: история и современность»  
гр. ОМ-40.04.01.01-21, ФГБОУ ВО  
«Удмуртский государственный универси-  
тет» 426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Войтович Валерий Юрьевич  
доктор юридических наук, профессор  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный  
университет»  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Yunusov D.M.  
2-year student of the direction of study  
«Law (legal policy of the state: history and  
modernity» gr. OM-40.04.01.01-21,  
FSBEI HE «Udmurt State University»  
426034, Russia, Izhevsk,  
ul. Universitetskaya, 1 (building 4)

Valery Voitovich  
doctor of law, Professor  
Udmurt State University  
426034, Russia, Izhevsk,  
Universitetskaya st., 1/4

## **РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ НАЛОГОВ В ДОХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Аннотация.** Региональная налоговая система, функционирующая в хозяйственном пространстве, имеет высокую степень разнообразия, что влечет за собой множество институциональных различий. Региональное налогообложение подвержено многократным изменениям в связи с принимаемыми законодательными органами власти и субъектов РФ изменениями и поправками в отношении действующих законодательных актов, значимость региональных налогов состоит в возможности субъектов РФ самостоятельно формировать свои бюджеты и разрабатывать прогнозы экономического развития на дальнейшую перспективу региона.

Таким образом, региональные налоги обеспечивают бюджеты субъектов РФ собственными источниками финансирования своих расходов

**Ключевые слова:** Региональное налогообложение, субъекты Российской Федерации, бюджет.

В разные исторические периоды, независимо от приоритетов государственной политики, взглядов на понятие и сущность налогов и на выполняемые ими функции, налоговые поступления представляют собой один из основных методов формирования доходов государства.

В соответствии со ст. 8 НК РФ под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований [1].

Региональными налогами являются налоги, установленные Налоговым кодексом РФ и законами субъектов РФ о налогах и обязательные к уплате на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации, если иное не предусмотрено п. 7 ст. 12 НК РФ. Правительство субъектов РФ имеет право определять в порядке и пределах, предусмотренных НК РФ следующие элементы налогообложения: налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов. Таким образом, при исполнении налоговой политики в пределах своей компетенции, у региональных властей есть возможность оказывать поддержку тем направлениям и видам хозяйственной деятельности, осуществление которых позволяет решать проблемы социально-экономического и финансового развития субъекта РФ.

Региональные налоги обеспечивают бюджеты субъектов РФ собственными источниками финансирования своих расходов. Всего в России 85 субъектов РФ, которые объединены в 8 федеральных округов: Центральный, Приволжский, Сибирский, Южный, Северо-Западный, Уральский, Дальневосточный и Северо-Кавказский. Основную долю поступлений среди региональных налогов во всех округах составляет налог на имущество организаций

Порядок исчисления и уплаты налога на имущество организаций установлен гл. 30 НК РФ. Законодательные (представительные) органы субъектов РФ, при установлении налога, определяют ставку, порядок и сроки уплаты, льготы в пределах, установленных гл. 30 НК РФ. Также, при установлении налога законами субъектов РФ могут устанавливаться особенности определения налоговой базы, основания и порядок применения льгот налогоплательщиками в порядке и пределах НК РФ [1].

Ставки налога устанавливаются законами субъектов РФ, но не могут превышать ставки, установленные НК РФ. Допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий налогоплательщиков и (или) имущества, признанного объектом налогообложения. В случае, не определения налоговых ставок законами субъектов РФ, налогообложение производится по налоговым ставкам, указанным в ст. 380 НК РФ.

Исчисление суммы налога, подлежащей уплате в бюджет по итогам налогового периода происходит по следующей формуле:

$$\text{Сумма налога} = \text{Ставка налога} * \text{Налоговая база} - \text{Сумма авансовых платежей} \quad (1)$$

Транспортный налог входит в состав региональных налогов, устанавливается и вводится в действие законами субъектов РФ о налоге и обязателен к уплате на территории соответствующего субъекта РФ.

Налогоплательщиками транспортного налога признаются лица, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, которые в соответствии со ст. 358 НК РФ признаются объектом налогообложения [1].

Ставки налога устанавливаются законами субъектов РФ в пределах, установленных НК РФ. Порядок и сроки уплаты транспортного налога и авансовых платежей в отношении налогоплательщиков – организаций, устанавливаются и вводятся в действие законами субъектов РФ. При этом срок уплаты налога не может быть установлен ранее 1 февраля года, следующего за истекшим налоговым периодом. Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет по итогам налогового периода, исчисляется по формуле (2).

$$\text{Размер налога} = \text{Ставка налога} * \text{Налоговая база} * (\text{Количество месяцев владения} / 12) * \text{Повышающий коэффициент} \quad (2)$$

Налог на игорный бизнес – это налог, являющийся одним из трех региональных налогов, а сфера его регулирования – это налогообложение доходов, полученных от проведения, а также организации азартных игр.

Игорный бизнес представляет из себя предпринимательскую деятельность, которая направлена на извлечение доходов в виде выигрыша, платы за проведение азартных игр и пари, это организация и проведение в игорных заведениях азартных игр при использовании игровых автоматов, игровых столов, а также приема ставок в тотализаторе и в букмекерских конторах [4].

На основании Федерального закона от 29.12.2006 № 244-ФЗ с 1 июля 2019 года, вне специально созданных игорных зон, таких как: Республика Крым, Алтайский край, Краснодарский край, Приморский край, Калининградская область, азартные игры можно проводить только в букмекерских конторах и тотализаторах [2].

На основании ст. 365 НК РФ налогоплательщиками признаются организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность в сфере игорного бизнеса.

Налоговые ставки устанавливаются законами субъектов РФ, пределы установлены в ст. 369 НК РФ [1].

Порядок исчисления налога определен ст.370 НК РФ (3).

$$\text{Налог} = \text{Количество объектов налогообложения} * \text{Ставка налога} \quad (3)$$

В Российской Федерации в доходах региональных бюджетов, при рассмотрении в общероссийском масштабе, преобладают отчисления от федеральных налогов, а также поступления в виде дотаций, субвенций, субсидий, трансфертов, они составляют более 70% от поступлений в бюджеты субъектов, следовательно, собственные доходы в среднем имеют значение не выше 30% [3].

Как и во многих европейских странах, бюджетное устройство РФ устроено так, что региональные и местные налоги являются только добавкой в доходной части соответствующих бюджетов субъектов РФ.

Налоги, закрепленные за региональными бюджетами, не играют существенной роли при формировании бюджетов регионов, но при этом доходы от налога на имущество организаций, имеющего наибольший удельный вес среди региональных налогов, ежегодно растут. Основными бюджетообразующими налогами регионов являются регулирующие налоги, такие как налог на прибыль организаций и налог на доходы физических лиц, при этом перечень и нормативы отчислений в региональные бюджеты могут быть изменены на федеральном уровне в зависимо-

сти от проводимой налоговой и социально-экономической политики государства, в этом отражается зависимость регионального бюджета от политики государства.

Региональная система налогообложения привязана к потребностям региона и его производственно-финансовому потенциалу, региональные налоги аккумулируются в региональных бюджетах и используются субъектом РФ для выполнения своих функций. Большую часть региональных и местных налогов составляют имущественные налоги, они целенаправленно не включаются в систему федеральных налогов, так как объем налоговых доходов, мобилизуемых при налогообложении объектов имущества, значительно меньше по сравнению с налоговыми поступлениями от обложения выручки, дохода (прибыли) или операции по реализации.

Роль доходов бюджета возрастает с увеличением степени децентрализации вследствие того, что на конкретной территории предпринимается больше усилий при мобилизации своих собственных доходов, чем при сборе, в большей степени, для федерального бюджета. Решение этого вопроса состоит в совершенствовании налогового законодательства, а именно необходима фискальная децентрализация, то есть наделение количественными и качественными налоговыми полномочиями субъектов. Наличие большого количества собственных доходных источников и прав по управлению ими, при их незначительной роли в бюджетных поступлениях, не позволяет говорить о финансовой независимости бюджетов субъектов РФ.

Для достижения экономического роста необходимо проведение продуманной налоговой политики, так как она непосредственно влияет на экономическую активность хозяйствующих субъектов. Стимулирование экономической активности должно способствовать, с одной стороны, к росту налоговых доходов бюджета субъекта, с другой – к увеличению объема негосударственных инвестиций, что позволит решить ряд социально-экономических задач, стоящих перед регионом.

Социально-экономическое положение регионов также во многом зависит от географического положения территорий, от наличия ресурсов и отраслевой структуры производства. Центральный федеральный округ, Уральский и Приволжский округ являются территориями, в которых сумма налога, начисленного к уплате максимальна [5].

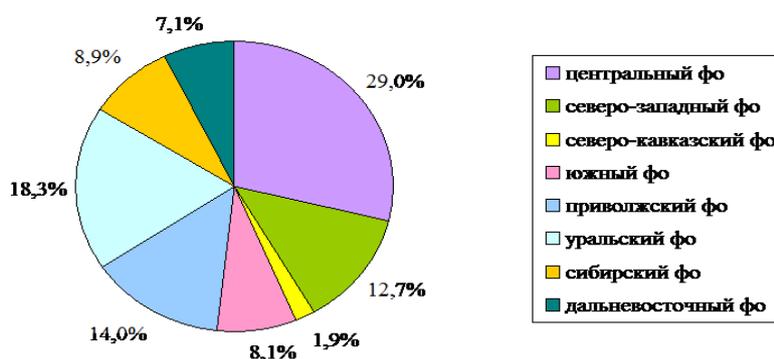
Таблица 1

**Динамика поступлений по региональным налогам в федеральных округах за 2017-2019 гг.**

<b>Территория</b>	<b>2017 г. тыс. руб.</b>	<b>2018 г. тыс. руб.</b>	<b>2019 г. тыс. руб.</b>
центральный федеральный округ	259 861 108	305 055 182	332 694 530
северо-западный федеральный округ	111 197 319	124 855 321	145 686 907
северо-кавказский федеральный округ	18 847 801	20 343 212	21 915 506
южный федеральный округ	66 334 666	77 497 370	92 582 773
приволжский федеральный округ	133 671 467	138 829 465	161 137 636
уральский федеральный округ	169 215 214	189 739 806	210 595 992
сибирский федеральный округ	89 904 161	95 727 773	101 900 093
дальневосточный федеральный округ	55 400 527	59 982 101	81 891 018
Региональные налоги, всего	904 432 263	1 012 030 230	1 148 404 455
Всего доходов, администрируемых налоговыми органами	14 482 884 260	17 343 436 138	21 328 495 411
Доля региональных налогов в доходах, администрируемых налоговыми органами	6,24%	5,83%	5,38%

Сумма региональных налогов, поступивших в бюджетную систему РФ с каждым годом растёт. Если в 2017 г. данный показатель составил 904 432 263 тыс. руб., то к 2019 г. вырос уже до 1 148 404 455 тыс. руб., рост составил 26,97%. В отличие от показателей поступления региональных налогов, их доля в общих доходах, администрируемых налоговыми органами сокращается с каждым годом, что сокращает значимость региональных налогов в общих поступлениях.

Доля региональных налогов каждого субъекта в общей структуре региональных налогов на 2019 год представлена на Рисунке 1.



**Рис. 1. Структура поступлений региональных налогов по федеральным округам за 2019 г.**

Из вышеприведенных таблицы и рисунка мы видим, что суммы налогов в различных регионах существенно различаются, это объясняется разным производственно-финансовым потенциалом. То есть ряд регионов имеют настолько низкие показатели поступлений региональных налогов, что финансируются в основном из федерального бюджета.

В общей доле регионального налогообложения Приволжский федеральный округ занимает 14% и уступает лишь Центральному и Уральскому федеральным округам. Опираясь на статистические данные, представленные ФНС РФ, можно подсчитать, что на Удмуртскую республику в структуре Приволжского федерального округа на 2019 год приходится 4,4%. Для сравнения на соседние регионы приходится: Республика Татарстан – 19,58%, Кировская область – 2,8%, Республика Башкортостан – 11,11%, Пермский край – 10,18%. Самую маленькую долю в поступлениях региональных налогов по Приволжскому федеральному округу имеет Республика Марий-Эл, всего 1,73%, это объясняется низким производственно-финансовым потенциалом, а отсюда и низким экономическим развитием региона.

Как видно из Таблицы 1, объёмы региональных налогов незначительны, но на протяжении трех лет наблюдается их рост. Столь малые суммы не могут в полной мере покрыть все потребности регионов, поэтому они всячески стремятся увеличить налоговую базу по федеральным налогам. Отсюда вытекает ряд проблем, одна из которых проявляется в конкурентной «борьбе» с федеральным центром за базу того или иного налога, что в свою очередь является негативным проявлением бюджетной централизации.

Таким образом, роль региональных налогов в формировании доходов бюджетов субъектов Российской Федерации заключается в следующем:

- органы представительной и исполнительной власти регионов благодаря финансовым ресурсам бюджетов субъектов РФ имеют финансовую основу для исполнения полномочий в соответствии с Конституцией РФ;
- формирование региональных бюджетов и сосредоточение в них денежных ресурсов способствует проявлению финансово-хозяйственной самостоятельности регионов в вопросах социально-экономического развития;
- за счет регионального бюджета осуществляется выравнивание социального и экономического уровней развития территорий. На основании этого создаются и реализуются региональные программы по социальному и экономическому развитию регионов, такие как, по благоустройству сел и городов, развитию сети дорог, памятников культуры и так далее;
- благодаря поступлениям от региональных налогов, часть ресурсов независимо от федеральных поступлений концентрируется в региональных бюджетах, органы представительной и исполнительной власти регионов имеют возможность направлять ресурсы на решение

стратегических задач, развитие в регионе приоритетных отраслей экономики, промышленности, сельского хозяйства и социальной сферы.

Региональная налоговая система является составной частью общегосударственной налоговой модели, неотъемлемой от потребностей обслуживаемого региона и его производственно-финансового потенциала. Региональные налоги аккумулируются в региональных бюджетах и используются субъектом РФ для выполнения своих функций. В Российской Федерации доля региональных налогов в формировании бюджетов субъектов РФ незначительна, формирование указанных бюджетов осуществляется посредством отчислений от федеральных налогов.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Налоговый кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 06.06.2019 г.).
2. Закон РФ от 29.12.2006 № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 18.12.2018).
3. Агузарова Ф.С. Роль региональных и местных налогов в формировании доходов консолидированных бюджетов субъектов России // Региональная экономика: теория и практика. – 2018. – № 2. – С. 323-334.
4. Действующие в РФ налоги и сборы [Электронный ресурс] // Федеральная налоговая служба. URL: <https://www.nalog.ru/rn18/taxation/taxes/> (Дата обращения (10.004.2020)).
5. Данные по формам статистической налоговой отчетности [Электронный ресурс] // Федеральная налоговая служба. URL: [https://www.nalog.ru/rn18/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/](https://www.nalog.ru/rn18/related_activities/statistics_and_analytics/) (Дата обращения 10.04.2020).
6. Войтович В.Ю. Проблемы и практическая реализация закономерностей функционирования и развития системы государственно-административного управления / В.Ю. Войтович // Наука Удмуртии. – 2018. – № 3(85). – С. 18-22.

*Zorina E. V.  
Supervisor: PhD in Economics, Associate Professor  
I.Y. Chazova*

## ROLE AND SIGNIFICANCE OF REGIONAL TAXES IN THE INCOME OF THE BUDGETS OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

**Annotation.** The regional tax system operating in the economic space has a high degree of diversity, which entails many institutional differences. Regional taxation is subject to repeated changes in connection with changes and amendments adopted by the legislative authorities and constituent entities of the Russian Federation in relation to existing legislative acts, the significance of regional taxes lies in the ability of constituent entities of the Russian Federation to independently form their budgets and develop economic development forecasts for the future perspective of the region.

Thus, regional taxes provide the budgets of the constituent entities of the Russian Federation with their own sources of financing their expenses.

**Keywords:** Regional taxation, subjects of the Russian Federation, budget.

Зорина Екатерина  
Магистрант образовательной программы  
«Региональное и муниципальное  
управление» ИЭиУ ФГБОУ ВО  
«Удмуртский государственный  
университет»,  
гр. ЗМ-38.04.04.01-11 г. Ижевск  
E-mail: katerinka8zorina8@yandex.ru

Zorina Ekaterina  
Student of the educational program  
«Regional and municipal government»  
IEaM FGBOU IN  
«Udmurt state University», Izhevsk  
E-mail: katerinka8zorina8@yandex.ru

**АНАЛИЗ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА  
В МУНИЦИПАЛИТЕТАХ НА ПРИМЕРЕ: «МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
ИЖЕВСК И МУНИЦИПАЛЬНОГО АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ  
«НЕФТЯНИК»»**

**Аннотация.** В статье проанализирована программа физической культуры и спорта МАУ «Нефтяник». Проведено исследование категории населения, систематически занимающиеся спортом и физической культурой, анализ законодательной базы. Базовой задачей местных органов власти является создание необходимых условий для привлечения к занятиям спортом разных категорий граждан, благодаря чему улучшается демографическая ситуация в стране, снижается загруженность медицинских учреждений. Адаптация лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов.

**Ключевые слова:** Программа, физическая культура, спорт, физическое воспитание, охрана здоровья, муниципальное образование.

Управление в сфере физической культуры и спорта является одним из ключевых направлений социальной политики нашей страны, в том числе и на муниципальном уровне, что отражается в конкретных областях: международной, национальной, здравоохранительной, культурной, образовательной.

Здоровый образ жизни будущего поколения – это одна из самых актуальных проблем сегодняшнего дня. Каждая страна ждет будущего от своего нового поколения, которое будет здоровым, способным работать, жить в соответствии с требованиями общества и своей индивидуальностью. А это значит, что главное внимание должно быть направлено на детей, подростков, молодежь, то есть именно на тот возраст, когда человек начинает делать выбор, что ему интересно и более доступно, а значит, занятия физической культурой и спортом должны стать доступными и интересными каждому.

Совершенствование системы управления физической культурой и спортом отражены в нормативно-правовых актах: Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» от 04.12.2007 № 329-ФЗ, Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», Указ Президента РФ от 24 марта 2014 г. № 172 «О Всероссийском физкультурно-спортивном комплексе «Готов к труду и обороне» (ГТО)» [1, 2, 3, 4].

Под охраной здоровья граждан понимается система мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, в том числе санитарно-противоэпидемического (профилактического), характера, осуществляемых органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, их должностными лицами и иными лицами, гражданами в целях профилактики заболеваний, сохранения и укрепления физического и психического здоровья каждого человека, поддержания его долголетней активной жизни, предоставления ему медицинской помощи.

Базовой задачей местных органов власти является создание необходимых условий для привлечения к занятиям спортом разных категорий граждан, благодаря чему улучшается демографическая ситуация в стране, снижается загруженность медицинских учреждений. Органы местной власти и спортивные сообщества имеют возможность самостоятельно оказывать влияние на локальные особенности муниципального образования в сфере физической культуры и спорта.

Как отмечает профессор С.В. Алексеев, «от физической культуры спорт отличается тем, что в нем имеется обязательный соревновательный компонент. И физкультурник, и

спортсмен могут использовать в своих занятиях и тренировках одни и те же физические упражнения (например, бег), но при этом спортсмен всегда сравнивает свои достижения в физическом совершенствовании с успехами других спортсменов в очных соревнованиях. Занятия же физкультурника направлены лишь на личное совершенствование безотносительно к достижениям в этой области других занимающихся» [6].

Процесс управления сферой физической культуры и спорта должен учитывать ряд специфических организационно-правовых особенностей. Эти особенности отличают рассматриваемую сферу от других сфер народно-хозяйственного комплекса страны.

Во-первых, физическая культура как социально-экономическая система связана множественными нитями с другими отраслями народного хозяйства как производственной, так и непроизводственной сферы (органы управления, сферами образования, здравоохранения, культуры и т.д.). Это влияние носит обоюдный характер [7].

Во-вторых, динамичность системы физической культуры проявляется в ее постоянном развитии и обновлении:

- появляются новые виды спорта;
- совершенствуются методики и технологии физической культуры и спорта;
- разрабатываются новые модели спортивного инвентаря, тренажеров, спортивных сооружений и т.д.;
- растут количественные и качественные показатели развития сферы физической культуры – изменяется количество занимающихся различными видами спорта, разрабатываются новые нормативы физической подготовленности, растет спортивное мастерство спортсменов и т.д.);
- стремительно развиваются профессиональные виды спорта;
- быстро растет число коммерческих физкультурно-спортивных организаций (фитнес-клубы, фитнес-центры и т.д.), увеличивается количество и разнообразие предоставляемых ими физкультурно-оздоровительных услуг населению [8].

Рассмотрим некоторые вопросы деятельности отдела по физической культуре, спорту и молодежной политике в МО «Ижевск».

Проблемой выступает слабая поддержка спортивного движения инвалидов и лиц пенсионного возраста. Для её решения предложено оснащение физкультурных объектов специальными устройствами для лиц с ограниченными возможностями, в рамках реализации муниципальной программы, а также привлечение, либо переподготовка специалистов по адаптивному, целесообразно предложить реализацию следующих мероприятий:

1. Проводить традиционные общедоступные массовые мероприятия.
2. Развивать в регионе физкультурное движение, направленное на адаптацию и социализацию лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов.

Число жителей МО «город Ижевск», систематически занимающихся физической культурой и спортом до и после проведения мероприятий по разным возрастным категориям.

Таблица 1

**Категории населения, систематически занимающиеся спортом и физической культурой**

Категории населения	Численность населения по категориям, чел.	Численность населения, систематически занимающихся спортом и физической культурой, чел.	Численность населения, занимающихся спортом и МАУ СШ «Нефтяник» после проведения мероприятий, чел.	Доля до проведенных мероприятий, %	Доля после проведения мероприятий, %
Всего	646 300	240 136	1658	37,2	39,85
Дети	139 954	48 979	1338	34,9	36,8
Трудоспособное население	367 458	120 321	320	32,7	33,1

Таким образом, население, занимающееся физической культурой и спортом систематически, увеличится на 7,5 процентов, благодаря повышению интереса населения трудоспособного возраста к занятию физической культурой и спортом на 10%, и остальных категорий населения на 5%.

Повышение оценки качества муниципальных услуг для населения в области физической культуры и спорта на 5%, увеличение рассмотренных обращений граждан с положительным результатом на 7%.

Исходя из таблицы видно, что в клубе «Нефтяник» уделяется большое внимание на развитие детского и юношеского спорта, что является положительной тенденцией для будущего физической культуры и спорта в муниципальном образовании.

Таблица 2

### Эффективность внесенных предложений

Показатель	До мероприятий	После мероприятий	Темп роста (%)
Рост числа населения, систематически занимающихся физической культурой и спортом	240 136	250 136 чел.	13,7
Снижение уровня смертности	475 актов	456 актов	96
Снижение уровня детской преступности	700 школьника, состоявших на учете ПДН	570 школьников, состоявших на учете ПДН	130
Повышение уровня социальной адаптации инвалидов, за счет вовлечение в занятия адаптивным спортом	94 чел.	200 чел.	210

Таким образом, рассмотрена социальная и экономическая эффективность.

Результатами применения предложенных программных мероприятий в рамках муниципальных образований стало повышение эффективности управления в сфере физической культуры и спорта, поддержание существующих положений в данной области, привлечение дифференцированных категорий населения в спортивное движение муниципалитета, увеличение численности населения, приобщенного к здоровому образу жизни.

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Российская газета, № 231, 03.12.1996.
2. Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» от 04.12.2007 № 329-ФЗ // Российская газета, № 276, 08.12.2007.
3. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Российская газета, № 263, 23.11.2011.
4. Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 01.06.2017) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // «Рос. газ.», № 234, 02.12.1995
5. Указ Президента РФ от 24 марта 2014 г. № 172 «О Всероссийском физкультурно-спортивном комплексе «Готов к труду и обороне»» (ГТО) // <http://www.consultant.ru/cons>.
6. Алексеев С.В. Спортивное право России. Правовые основы физической культуры и спорта: Учебник для студентов вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. – С. 82.
7. Братановская М.С. Система муниципального управления физической культурой и спортом в России: правовые основы организации и деятельности / М.С. Братановская. – Волгоград: Волгогр. акад. МВД России, 2017. – 21 с.

8. Липкина А.В. Финансирование физкультурно-оздоровительного комплекса муниципального образования в условиях рыночных форм хозяйствования / А.В. Липкина. – Краснодар, 2015. – 168 с.

*Irisboev M.A.  
Supervisor: PhD in Law, Associate Professor  
A.A. Mukhin*

**ANALYSIS OF THE PROGRAM OF DEVELOPMENT OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS IN MUNICIPALITIES ON THE EXAMPLE: «MUNICIPAL FORMATION IZHEVSK AND MUNICIPAL AUTONOMOUS INSTITUTION «OILER»»**

**Annotation.** The article analyzes the program of physical culture and sports of UIA «Neftyannik». A study of the population categories that regularly engage in sports and physical culture, analysis of the legal framework. The basic task of local authorities is to create the necessary conditions for attracting different categories of citizens to sports, which improves the demographic situation in the country and reduces the workload of medical institutions. Adaptation of persons with disabilities and the disabled.

**Keywords:** Program of physical culture and sports, sports, healthy lifestyle, physical culture, physical education, health care, municipal education.

Ирисбоев Мирзоджон Аликулович  
студент (магистрант) 2 курса  
Удмуртского государственного Университета  
Институт экономики и управления  
Кафедра государственного и муниципального  
управления, г. Ижевск  
E-mail: irisboev@inbox.ru

Irisboev Mirzodzhon Alikulovich  
student (undergraduate) 2 year  
Udmurt State University  
Institute of Economics and Management  
Department of State and Municipal Management  
Izhevsk  
E-mail: irisboev@inbox.ru

*Катырев Е.В.*  
*Научный руководитель: профессор, доктор юридических наук*  
*В.Ю. Войтович*

## АДАПТАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ К ЕВРОИНТЕГРАЦИОННЫМ ПРОЦЕССАМ В СФЕРЕ МИРОВЫХ АКАДЕМИЧЕСКИХ РЕЙТИНГОВ

**Аннотация.** Глобальные рейтинги вузов как инструмент оценки состояния высшего образования в мире. Необходимым требованием унификации и коммерциализации высшего образования выступает процедура оценки результатов деятельности вузов, проводимая посредством выстраивания рейтингов. Рейтинг вуза – это и индикатор его текущего состояния, и сигнал для инвесторов, и инструмент конкурентной борьбы на рынке образовательных услуг. Стремительно развивающийся глобальный рынок образования требует стандартизации вузовских образовательных и научных услуг как реализуемой потребителям «продукции». Особую роль начинают играть различные методы (инструменты) идентификации и сравнения вузов и качества их деятельности.

**Ключевые слова:** Указ Президента РФ, Правительство, Болонский процесс, Болонский процесс, система образования.

В России поставлена задача на вхождение вузов в мировые рейтинги. Но так ли всё благополучно в решении этой задачи? Проанализируем проблему и предложим собственные выводы по решению этой задачи.

В 2012-2013 гг. руководство страны всерьез обеспокоилось проблемами развития высшего образования в Российской Федерации. Именно тогда был подписан Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» и принято Постановление Правительства от 16 марта 2013 г. № 211 «О мерах государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации». Как следствие, была начата реализация проекта повышения конкурентоспособности российских университетов среди ведущих мировых научно-образовательных центров. Этот проект направлен на вхождение «к 2020 году не менее пяти российских вузов в первую сотню ведущих мировых университетов». При этом указанное Постановление Правительства рекомендует планы мероприятий по его реализации выстраивать с учетом критериев международных академических рейтингов (включая отраслевые (предметные) рейтинги), в том числе ARWU–академического рейтинга университетов (Academic Ranking of World Universities), THE–рейтингов университетов мира Таймс (The Times Higher Education World University Ranking)? QS – всемирного рейтинга университетов (QS World University Rankings)».

Воспользуемся рекомендацией указанного Постановления Правительства руководствоваться международными академическими рейтингами университетов мира и посмотрим динамику вузов европейских стран, которые вошли в Болонский процесс раньше российских университетов. Основываясь на этом анализе, посмотрим, есть ли шанс у российских вузов подниматься по мировой рейтинговой лестнице не отклоняясь от стандартов Болонского процесса. Надо понять в каком направлении движется, положительная или отрицательная динамика развития.

Болонский процесс – процесс сближения и гармонизации систем высшего образования стран Европы с целью создания единого европейского пространства высшего образования. Официальной датой начала процесса принято считать 19 июня 1999 года, когда была подписана Болонская декларация.

Россия присоединилась к Болонскому процессу в сентябре 2003 года на берлинской встрече министров образования европейских стран.

Реформы системы образования, проводимые в постсоветской России в рамках «болонского процесса», в своей концептуальной основе направлены на то, чтобы построить в РФ систему образования, аналогичную системам образования стран Запада.

Глобальные рейтинги вузов как инструмент оценки состояния высшего образования в мире. Неизбежным требованием унификации и коммерциализации высшего образования выступает процедура оценки результатов деятельности вузов, проводимая посредством выстраивания рейтингов. Рейтинг вуза – это и индикатор его текущего состояния, и сигнал для инвесторов, и инструмент конкурентной борьбы на рынке образовательных услуг. Стремительно развивающийся глобальный рынок образования требует стандартизации вузовских образовательных и научных услуг как реализуемой потребителям «продукции». Особую роль начинают играть различные методы (инструменты) идентификации и сравнения вузов и качества их деятельности. Среди них наиболее популярны академические рейтинги. Они активно влияют на научно-образовательную деятельность высшей школы и даже обретают нормативно-правовую форму, как это произошло в упомянутом Постановлении Правительства Российской Федерации. Глобальные академические рейтинги и их критерии стали ориентиром для развития вузов страны.

Рассмотрим основные характеристики и критерии рекомендуемых Правительством Российской Федерации рейтингов.

Глобальный академический рейтинг ARWU публикуется с 2003 г. институтом высшего образования Шанхайского университета (КНР) и ориентирован на научные исследования. Основными критериями (индикаторами) оценки выступают: публикационная активность в базах NS, SCI/SSCI (Science Citation Index-Expanded, Social Science Citation Index), Web of Science (Web of Knowledge). Финансовая поддержка рейтинга проводится Шанхайским университетом и грантами. Весовые коэффициенты определены и не изменяются. Экспертные опросы отсутствуют.

Из всех российских вузов на 2019 год в академический рейтинг ARWU в первую сотню ведущих мировых университетов вошел лишь Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, на 87 месте.

Глобальный академический рейтинг QS публикуется консалтинговым агентством Quacquarelli Symonds и SU News World Report с 2004 года. (Великобритания, США). Значительные индикаторы: выявляемая через экспертные опросы академическая репутация, отношение численности профессорско-преподавательского состава к числу студентов, цитируемость по базам данных Scopus (Elsevier) в расчете на одного штатного сотрудника. Финансовое обеспечение осуществляет консалтинговое агентство Quacquarelli Symonds. Весовые коэффициенты не изменяются.

Из всех российских вузов на 2019 год в академический рейтинг QS в первую сотню ведущих мировых университетов вошел лишь Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, на 84 месте.

Международный рейтинг университетов Times Higher Education World University Rankings (THE) с 2011 г. ежегодно публикуется информационно-аналитическим агентством Thomson Reuters (Великобритания). Значимые индикаторы разделены на категории: «Обучение», «Исследование: подход и репутация» и «Цитируемость» по базе Thomson Reuters (Web of Science? SCI/SSSI). Весовые коэффициенты корректируются ежегодно. Финансируется агентством Thomson Reuters.

Из всех российских вузов на 2019 год в академический рейтинг THE в первую сотню ведущих мировых университетов не вошел ни один университет Российской Федерации.

Лейденский многофакторный (многофакторный – рейтинг, в котором ранжирование университетов проводится отдельно по каждому индикатору без сведения в единый балл данных (по разным типам данных)) рейтинг CWTS разработан в 2010 г. центром науки и технологических исследований Лейденского университета (Нидерланды). Основой рейтинга выступает ранжирование вузов на основе их публикационной активности. В методологии Лейденского рейтинга не применяются экспертные опросы и весовые коэффициенты, а используются только библиографические данные из базы Web of Science (т.е. рейтинг библиометрический). Финансовая поддержка обеспечивается Лейденским университетом и грантами.

Из всех российских вузов на 2019 год в академический рейтинг CWTS в первую сотню ведущих мировых университетов не вошел ни один университет Российской Федерации.

Внимание глобальных академических рейтингов сосредоточено преимущественно на исследовательских функциях вузов. Цитирование и публикационная активность – главные индикаторы, отражающие роль университета в распределении новых знаний и идей. Результаты обучения как главной функции вуза не учитываются, так как их практически невозможно объективно измерить и адекватно сопоставить. О достоинствах и недостатках применения рейтинговых оценок деятельности вузов неустанно ведутся споры. Несмотря на это, процедура выстраивания рейтингов вузов стала общемировой практикой рынка образовательных и научных услуг. Внедрение рейтинговых оценок деятельности вузов представляет собой попытку стандартизации системы диагностики качества образования и выступает неизбежным следствием массовизации и коммерциализации высшего образования.

Болонский процесс как инструмент вузовской евроинтеграции и унификации привел к серьезным изменениям в жизни большинства европейских университетов. Адаптация национальных систем высшего образования в разных странах Европы происходила по-разному. Воспользовавшись данными перечисленных глобальных рейтингов, посмотрим, как изменилось качество высшего образования в ведущих европейских странах. Этот анализ представляется актуальным, ибо с его помощью можно прогнозировать сценарий развития российского высшего образования.

Проанализируем тенденции изменения доли европейских, азиатских и американских вузов в международных академических рейтингах ARWU, QS-THES, THE, CWTS.

Под базисным понимается год, в котором рейтинг был впервые опубликован. Так для рейтинга ARWU (Шанхайский рейтинг) базисным периодом выступает 2003 г., для QS (THES-QS) – 2004 г., для рейтинга THE – 2011 г., для CWTS (Лейденский рейтинг) – 2012 г.

Наблюдается снижение доли американских и европейских вузов, подпадающих в Шанхайский (ARWU) рейтинг.

Динамика азиатских вузов противоположна европейской и американской. Доля азиатских вузов в рейтинге ARWU с 2003 по 2018 г. продолжает неуклонно расти.

В глобальном рейтинге ARWU вузов Германии, Франции, Великобритании и Италии как европейских стран-флагманов евроинтеграционного (в т.ч. Болонского) процесса. Очевидна общеевропейская тенденция снижения количества вузов. Исключение составляют итальянские вузы, демонстрирующие положительную динамику в период 2016 по 2018 г.

Американские и европейские вузы, согласно данным рейтинга THES-QS, показывают негативную тенденцию, проявляющуюся в снижении их доли в рейтинге.

Динамика вузов в рейтинге THES-QS (THES) до 2010 года, QS с 2010 года по количественной оценке показывает темпы прироста доли вузов, попавших в рейтинги: Азия +67%; Европа -9%; Северная Америка -46%.

Можно сделать однозначный вывод, что с 2013 г. доля европейских вузов плавно снижается, в то время как азиатские вузы демонстрируют стабильное повышение своего присутствия в этом рейтинге.

Аналогичная картина динамики вузов в рейтинге THE по количественной оценке, темпы прироста доли вузов, попавших в рейтинги: Азия +100%; Европа -0%; Северная Америка -56%.

На фоне того, как американские и европейские вузы демонстрируют снижение доли своего присутствия в данном рейтинге (с 2014 и 2015 гг. соответственно), азиатские вузы его резко наращивают.

Согласно Лейденскому рейтингу с 2013 г. доля американских (-27%) и европейских (-20%) вузов в рейтинге CWTS стабильно снижается. Количество азиатских вузов в этом рейтинге с 2013 г. по настоящее время возрастает (+78%). Анализ показывает устойчивую тенденцию снижения доли европейских вузов в международных рейтингах.

Согласно данным рейтинга QS (THES), европейские вузы уверенно теряют свои позиции с 2013 г. по настоящее время, что свидетельствует о негативном результате образовательной политики, проводимой в Европе.

Особенно негативно это сказалось на вузах Германии, которая в числе первых подписала Болонскую декларацию. По расчетам, основанным на данных рейтингов ARWU и QS (а ведь именно на эти рейтинги нас ориентирует Правительство Российской Федерации), немецкие вузы стабильно сползают в нижнюю часть рейтинговых таблиц.

Хорошо известно, что ряд крупных всемирно известных вузов Европы отказались входить в Болонский процесс. Так, «несмотря на вступление Британии в Болонский процесс, некоторые учебные заведения заявили, что они не хотели бы на данной стадии переходить к системе, основанной на кредитах из-за особенностей структуры и организации реализуемых образовательных программ. К их числу принадлежат университеты Кембриджа, Оксфорда и LSE (Лондонская школа экономики). Крупнейшие вузы Великобритании, не вошедшие в Болонский процесс (Оксфорд и Кембридж), уверенно поднимаются и удерживают лидирующие позиции в мировых рейтингах, а вузы, принявшие путь евроинтеграции унификации (Ноттингем и Сент-Эндрюс), эти позиции плавно теряют.

Выводы.

Согласно оценке четырех ведущих мировых рейтинговых агентств, доля вузов Европы, и их позиции в глобальных рейтингах неуклонно снижается. Динамика азиатских вузов показывает обратную тенденцию.

Гипотеза – совместима ли задача вхождения российских вузов в первую сотню ведущих мировых университетов с продолжающейся евроинтеграцией российских вузов по правилам Болонского процесса, видимо, подразумевает отрицательный ответ. Европейским вузам совмещать адаптацию национальных систем высшего образования к евроинтеграционным процессам с повышением качества образования и конкурентоспособности на мировом уровне не удалось. Кардинальная перестройка национальных систем высшего образования под внешние стандарты, массовизация и коммерциализация не способствовали улучшению ситуации в образовании, что подтверждается устойчивым снижением позиций европейских вузов в международных рейтингах. Вузы Азии явно побеждают и опережают. И тогда перед Россией встает вопрос: куда мы идём? Какое будущее оптимально для нашего высшего образования? Плестись за отстающим Западом? Догонять стремительно убегающую Азию? Или обрести неповторимое лицо национального образования самобытной России?

Необходимо отметить, что рейтинговая оценка – это инструмент. Как он будет использоваться – во вред или во благо – от инструмента не зависит. Достижение высоких позиций в рейтингах не должно выступать самоцелью деятельности вузов. Не следует забывать о самом главном: университет всегда был и должен быть хранителем и творцом не только знаний, но и духовных ценностей. Университетское образование не должно сводиться к подготовке компетентных функционеров, приведенных к какому-то стандарту. Ибо оно тогда перестанет быть и университетским (а значит, универсальным, широким и глубоким), и образованием вообще.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» (Электронный ресурс) Режим доступа: [base.garant.ru](http://base.garant.ru).
2. Постановление правительства Российской Федерации от 16 марта 2012 № 211 «О мерах государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров» (Электронный ресурс) Режим доступа: [WWW.5top100.ru](http://WWW.5top100.ru).
3. Проект 5-100. Режим доступа: [WWW.5top100.ru](http://WWW.5top100.ru).
4. Болонский процесс. Режим доступа: [ru.wikipedia.org](http://ru.wikipedia.org).
5. Журнал «Народное образование», бумажное издание. – 2019. – № 5. – С. 27-47.

*Katyrev E.V.  
Academic Supervisor: Professor, Doctor of Law,  
V.Yu. Voitovich*

**ADAPTATION OF NATIONAL HIGHER EDUCATION SYSTEMS  
TO EURO-INTEGRATION PROCESSES IN THE FIELD OF WORLD  
ACADEMIC RATINGS**

**Annotation.** Global university rankings as a tool for assessing the state of higher education in the world. The inevitable requirement for the unification and commercialization of higher education is the procedure for evaluating the results of universities, carried out by building ratings. The rating of a university is an indicator of its current state, a signal for investors, and an instrument of competition in the educational services market. The rapidly developing global education market requires the standardization of university educational and scientific services as «products» sold to consumers. Various methods (tools) of identification and comparison of universities and the quality of their activities begin to play a special role.

**Keywords:** Decree of the President of the Russian Federation, Government, Bologna Process, Bologna process, education system.

Катырев Е.В.  
студент 2 курса направления  
подготовки «Юриспруденция (правовая  
политика государства: история  
и современность»  
гр. ОМ-40.04.01.01-21,  
ФГБОУ ВО «Удмуртский  
государственный университет»  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Katyrev E.V.  
2-year student of the direction of study  
«Law (legal policy of the state: history  
and modernity» gr. OM-40.04.01.01-21,  
FSBEI HE «Udmurt State University»  
426034, Russia, Izhevsk,  
ul. Universitetskaya, 1 (building 4)

## **ПОНЯТИЕ, ЦЕЛИ И НАЗНАЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ**

**Аннотация.** В статье рассматриваются понятие, цели и назначение государственного управления в сфере занятости населения.

Государственное управление в сфере занятости населения – это система законодательных, организационных, финансовых, административных и иных мероприятий, направленных на регулирование социальных процессов занятости и безработицы, обеспечения благосостояния работающего населения.

Сегодня в России обострены проблемы обеспечения эффективного трудоустройства населения. Роль государственного регулирования социальных процессов занятости и безработицы находит выражение в решении различных задач.

Важно подчеркнуть, что рынок труда представляет одну из важнейших социальных проблем, требующих государственного управления. Проблемы рынка труда характеризуются многоаспектностью, многофункциональностью, они тесно связаны с социально-экономической и политической обстановкой в мире и стране.

**Ключевые слова:** Государственное управление, занятость населения, социально-экономическое явление, безработица, экономически активное население.

Государственное управление в сфере занятости населения – это система законодательных, организационных, финансовых, административных и иных мероприятий, направленных на регулирование социальных процессов занятости и безработицы, обеспечения благосостояния работающего населения [1].

Основная цель государственного управления в сфере занятости населения – снижение безработицы уже в среднесрочном периоде.

Сегодня в России обострены проблемы обеспечения эффективного трудоустройства населения. Роль государственного регулирования социальных процессов занятости и безработицы находит выражение в решении следующих задач [2]:

- сокращение объема безработицы;
- ликвидация последствий безработицы;
- обеспечение эффективного трудоустройства населения;
- обеспечение минимального уровня заработной платы и пр.

Важно подчеркнуть, что рынок труда представляет одну из важнейших социальных проблем, требующих государственного управления. Проблемы рынка труда характеризуются многоаспектностью, многофункциональностью, они тесно связаны с социально-экономической и политической обстановкой в мире и стране.

Специальным законодательством определяются следующие назначения государственного управления в сфере труда и занятости:

– это оказание помощи и поддержки в поиске работы заинтересованным лицам и обеспечение среды равных возможностей для всего населения на территории страны для осуществления конституционно гарантированных прав на добровольный труд и свободный выбор трудовой функции, повышение уровня благосостояния и формирование условий, способных обеспечить достойную жизнь и наиболее полное развитие личности;

– это функционирование органов публичного управления, преследующее цели защиты национального трудового рынка, развития национальных трудовых ресурсов и поддержки предпринимательских, трудовых и иных экономических инициатив личности. Важнейшими мероприятиями по указанному направлению государственного управления в сфере труда и занятости является обеспечение мобильности активного трудового населения и реализации комплекса мероприятий, направленных на сокращение безработицы и ликвидации ее последствий;

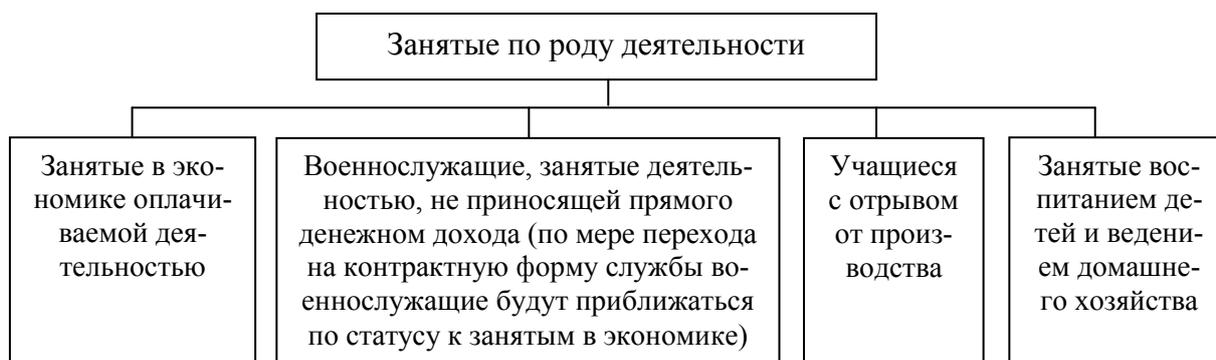
– это интеграция усилий участников трудового рынка. Здесь реализуются мероприятия по координации, согласованию деятельности субъектов трудового рынка, органов пуб-

личного управления, представителей работников и работодателей для разработки и осуществления мероприятий по обеспечению эффективной занятости. В частности, устанавливаются поощрительные меры для работодателей, которые на протяжении длительного времени сохраняют имеющиеся рабочие места и формируют новые, оказывается поддержка предпринимательским и иным экономическим инициативам, которые отвечают требованиям стратегической государственной социально-экономической политики. Необходимо подчеркнуть, что координация усилий по указанному направлению требует и международного сотрудничества, и развития негосударственных объединений, способствующих трудоустройству населения [3].

«Занятость как социально-экономическое явление можно определить как общественно-полезную деятельность граждан, связанную с удовлетворением личных и общественных потребностей и приносящую трудовой доход (заработок)» [4].

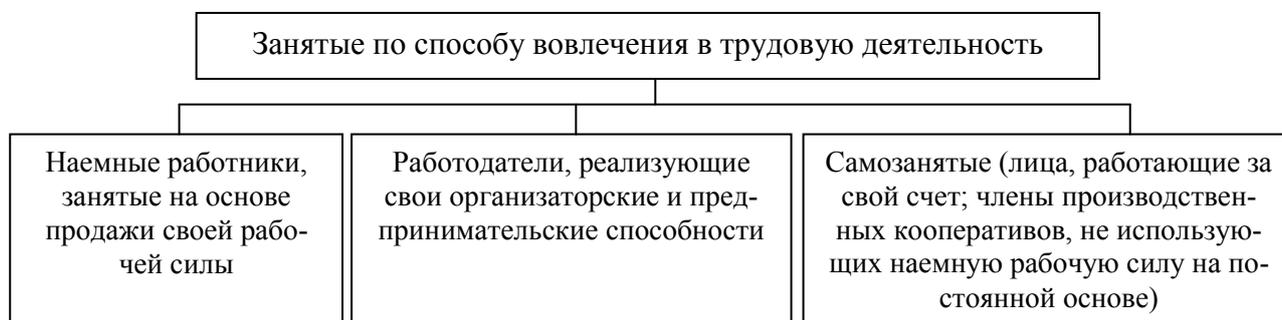
Занятость является важнейшей характеристикой экономики и благосостояния населения страны, одновременно представляя собой экономическую категорию и социальную проблему.

Как экономическая категория занятость – это совокупность отношений на рынке труда по поводу участия населения в трудовой деятельности; выражает меру его включения в труд, степень удовлетворения общественных потребностей в работниках и потребностей в оплачиваемых рабочих местах, в получении дохода. Занятость общественно-полезной деятельностью охватывает широкий круг трудоспособного населения [5]. По роду (сфере) деятельности всех занятых разбивают на 4 большие группы, (рис. 1).



**Рис. 1. Занятые по роду (сфере) деятельности**

По способу вовлечения в трудовую деятельность занятых в экономике можно разделить на три подгруппы (рис. 2). Как социальная проблема занятость играет определяющую роль в формировании и развитии профессиональных возможностей каждого человека, в становлении и раскрытии его личности [6].



**Рис. 2. Занятые по способу вовлечения в трудовую деятельность**

В противовес занятости – безработица негативно влияет на жизненный уровень человека, его семьи; является дестабилизирующим фактором, ведущим к застою, деградации отдельных регионов, социальным потрясениям в обществе [7]. Именно потому, что безработица является серьезной социально-политической проблемой, занятость должна находиться в центре внимания общества и государства, проводимой им социально-экономической политики.

«Категория занятости тесно сопряжена с категорией экономически активного населения. Определение понятия экономически активного населения было разработано и представлено в 1953 г. МОТ. Определение означает, что это часть населения страны, возраст которой включает в себя 15-72 [8].

Экономически активное население представлено следующими категориями [9]:

- Занятое население (лица, занятые экономической деятельностью);
- Лица, которые занимаются предпринимательской деятельностью;
- Лица, которые выполняют работу и получают вознаграждение, т. е. имеют оплачиваемую работу;
- Лица, которые проходят службу в различных органах;
- Лица, временно отсутствующие на рабочем месте по тем или иным уважительным причинам;
- Граждане, которые являются учредителями или участниками организаций;
- Безработное население;
- Лица, работающие на подсобных промыслах, реализующие свою продукцию по договорам;
- Лица, которые избираются или назначаются на оплачиваемые должности;
- Лица, обучающиеся на очном курсе в общеобразовательных учреждениях различного уровня образовательных программ, в том числе по направлению служб занятости.

Полная занятость возможна и при некотором отклонении существующих рабочих мест от статуса экономически целесообразных, при несоответствии их профессионально-квалификационному составу и образовательному уровню. В данной ситуации и работники, и государство будут нести экономические и социальные потери.

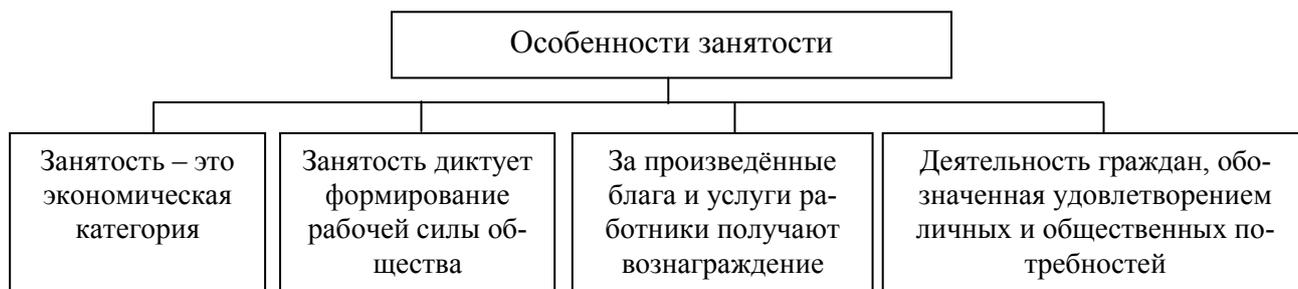
Часть работников будет получать низкие заработки, не обеспечивающие нормальное существование, а государство, общество – недополучать денежные ресурсы в бюджет и социальные фонды.

«За годы работы Международной организации труда были разработаны и приняты свыше 185 конвенций и 190 рекомендаций, которые позволили выстроить эффективную систему, предлагающую стандарты и нормативы в сфере занятости населения» [10]. Основные цели деятельности Международной организации труда в сфере занятости населения [11]:

- Расширение и реализация основных нормативов и принципов в области занятости.
- Формирование наибольших возможностей гражданам для обеспечения их полной занятости.
- Увеличение эффективности социальной защиты граждан.
- Расширение трёхсторонней структуры в ходе поддержания социального диалога.
- Заявление Генеральной ассамблеи ООН в 1973 г. – Обеспечение полной и производительной занятости, а также достойной работы для граждан [12].

Вопросы занятости населения всегда являются приоритетными для решений и деятельности Международной организации труда как основные вопросы реализации практической деятельности в управлении экономикой.

«Опираясь на российское законодательство, а именно на Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в РФ», термин «занятость населения» означает деятельность граждан, связанную с удовлетворением общественных и личных потребностей, которые не противоречат законодательству РФ, и способную приносить трудовой заработок и трудовые доходы. Представленные определения занятости позволяют выделить характерные особенности данного понятия (рис. 3)» [13].



**Рис. 3. Особенности занятости населения**

Таким образом, под определением «занятость населения» следует понимать экономическую категорию, выраженную особой формой взаимоотношений между государством и его гражданами, т.е. субъектами экономических отношений, обозначенную необходимостью удовлетворения общественных и личных потребностей населения, которые опосредованы государственными правовыми рамками.

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Черемисина Н.В. Труд и занятость в России: экономико-статистический анализ // Социально-экономические явления и процессы. – 2017. – № 4. – С. 45-50.
2. Труфанова Н.Н. Рынок труда и сфера образования: проблема взаимодействия // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Социология. Политология. – 2018. – № 6. – С. 74-79.
3. Какушкина М.А. Российский рынок труда: реалии современности // Ученые записки Тамбовского отделения РoСМУ. – 2017. – № 12. – С. 74-78.
4. Масыч М.А. Занятость населения как фактор экономического развития территории // Инженерный вестник Дона. – 2018. – № 4. – С. 1-12.
5. Болдырева С. Б. Этноэкономика как условие роста занятости населения // Региональная экономика: теория и практика. – 2017. – № 12. – С. 54-59.
6. Миляева Л.Г. Методика экспресс-диагностики политики занятости населения административно-территориальных образований // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2017. – № 4. – С. 102-108.
7. Абдурахманова Г.К. Концептуальные подходы к формированию и совершенствованию государственной политики занятости // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2017. – № 12. – С. 44-49.
8. Конвенция № 122 Международной организации труда «О политике в области занятости» (заключена в г. Женеве 09.07.1964 г., действующая редакция) // Ведомости ВС СССР. – 1967. – № 45. – Ст. 608.
9. Байбатырова А.М. Проблемы занятости населения России // Инновационная наука. – 2018. – № 2. – С. 112-116.
10. Котляров И.Д. Проблемы регулирования нестандартных форм занятости // Journal of Economic Regulation (Вопросы регулирования экономики). – 2018. – № 12. – С. 85-90.
11. «Международный пакт Об экономических, социальных и культурных правах» (принят 16.12.1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // «Российская газета», № 31., 2015.
12. «Всеобщей декларации прав человека» (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 г., действующая редакция) // «Российская газета», № 67, 05.04.1995.
13. Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 (ред. от 02.12.2019) «О занятости населения в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020) // «Собрание законодательства РФ», № 17, 22.04.1996, ст. 1915.

14. Ляпанов А.В. К проблеме занятости населения в Российской Федерации // Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. – 2014. – № 7. – С. 85-89.

15. Конвенция № 122 Международной организации труда «О политике в области занятости» [рус., англ.] (Заключена в г. Женеве 09.07.1964) // Ведомости ВС СССР. 8 ноября 1967 г. № 45. Ст. 608.

*Kuznetsova E.V., Voytovich V.Yu.*

## CONCEPT, OBJECTIVES AND PURPOSE OF STATE GOVERNANCE IN THE SPHERE OF EMPLOYMENT

**Annotation.** The article deals with the concept, purpose and purpose of public administration in the field of employment.

Public administration in the sphere of employment is a system of legislative, organizational, financial, administrative and other measures aimed at regulating the social processes of employment and unemployment, ensuring the well-being of the working population.

Today, Russia has exacerbated the problems of ensuring effective employment of the population. The role of public regulation of social processes of employment and unemployment is reflected in the solution of various tasks.

It is important to emphasize that the labour market is one of the most important social problems requiring public administration. Labour market problems are characterized by multidimensional, multifunctional and closely linked to the socio-economic and political situation in the world and the country.

Over the years of the International Labour Organization, more than 185 conventions and 190 recommendations have been drafted and adopted to build an effective system that offers standards and standards in employment.

**Keywords:** Public administration in the sphere of employment of the population, the purpose of public administration, the direction of public administration in the sphere of work and employment, employment as the social and economic phenomenon, employment of the population, unemployment, economically active population.

Кузнецова Екатерина Витальевна  
Магистрант 1 курса направления  
подготовки «Региональное  
и муниципальное управление»  
гр. ЗМ-38.04.04.01-11 ФГБОУ ВО «УдГУ»,  
Институт экономики и управления  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Kuznetsova Ekaterina Vitalyevna  
1 year master student of  
«Regional and municipal management»  
gr. ZM-38.04.04.01-11  
«Udmurt State University»,  
Institute of Economics and Management  
Universitetskaya st., 1,  
Izhevsk, Russia, 426034

Войтович Валерий Юрьевич  
доктор юридических наук, профессор  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный  
университет»  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Valery Voitovich  
doctor of law, Professor  
Udmurt State University  
426034, Russia, Izhevsk,  
Universitetskaya st., 1/4

## ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация.** В статье рассматриваются земельно-кадастровые отношения в Российской Федерации.

В России формирование современной системы управления земельными ресурсами является ключевой проблемой земельной реформы, которая до последнего времени не нашла окончательного решения. Поэтому требуется совершенствование теоретических и методических положений управления земельными ресурсами, позволяющие повысить эффективность использования земель, увеличить налогооблагаемую базу и сбор бюджетных доходов, привлечь инвестиции в развитие муниципальных образований и регионов, создать эффективную систему обеспечения прав гарантий для субъектов земельных отношений

**Ключевые слова:** Земельно-кадастровые отношения, земельные ресурсы, земельные участки, землеустройство, мониторинг земель.

Земельно-кадастровые отношения – это общественные отношения, которые складываются между органами власти, организациями, частными лицами по вопросу распределения, использования и охраны земель, которые регулируются нормами земельного законодательства. На сегодняшний день в РФ земельные отношения не могут существовать без государственного земельного кадастра [8].

В статье 5 Земельного кодекса РФ указаны участники земельных отношений. Ими могут быть граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования [5].

Как юридические, так и физические лица имеют одинаковый доступ к приобретению земельных участков в собственность. Земельные участки могут быть предоставлены в собственность гражданам и юридическим лицам, которые находятся в государственной или муниципальной собственности, за исключением земельных участков, которые изъяты из оборота.

Политика в области регулирования земельных отношений должна более эффективно обеспечить использование земель всех форм собственности через систему платежей за землю, установление частных и общественных сервитутов, ограничений в использовании и эксплуатации земельных участков.

Функции регулирования земельных отношений различаются между собой субъектами их осуществления:

1. Российская Федерация:

- разработка и реализация федеральных программ использования и охраны земель;
- государственное управление мониторингом земель, земельным контролем, землеустройством, ведением государственного земельного кадастра;
- изъятия для нужд РФ;
- управление и распоряжение землями федеральной собственности.

2. Субъекты Российской Федерации:

- разработка и реализация региональных программ по использованию и охране земель в границах субъекта РФ;
- изъятия или выкуп земель для своих нужд;
- распоряжение или управление земельными участками, находящимися в собственности субъектов РФ.

3. Органы местного самоуправления:

- продажа земельных участков для строительства жилья (индивидуальная и многоэтажная жилая застройка), а также продажа организациям, предприятиям муниципальных земельных участков;
- предоставление земельных участков в собственность, аренду и т.д.;

- выкуп земельных участков для муниципальных нужд;
- разработка и реализация местных программ использования и охраны земель;
- распоряжение и управление муниципальными земельными участками.

Таким образом, функциями регулирования земельных отношений являются: планирование и прогнозирование использования земель, распределение и перераспределение земель, ведение государственного земельного кадастра, землеустройство, мониторинг земель и контроль за правильным их использованием.

При любой сделке с земельными участками необходимы сведения, внесенные в ЕГРН, такие как:

- кадастровая выписка о земельном участке;
- кадастровый паспорт земельного участка;
- кадастровая стоимость земельного участка;
- кадастровый план территории.

Земля может находиться в государственной, муниципальной и частной собственности. Выделение земельных участков на местности относительно земель, находящихся в частной собственности на сегодняшний день, является наиболее острой проблемой, что препятствует развитию первичного рынка.

Основная проблема, связанная с землями, находящимися в муниципальной и государственной собственности, состоит в том, что эти земли не разграничены на земли Российской Федерации, земли субъектов РФ и земли, находящиеся в собственности муниципальных образований.

Процент разграниченных земель по землям сельскохозяйственного назначения составляет около 0,5%, а по землям населенных пунктов он не превышает 1%.

Федеральным законом от 17 апреля 2006 года № 53-ФЗ [6] внесены изменения в федеральный закон от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» [7], которые призваны разграничить государственную собственность на землю.

На сегодняшний день вопрос приобретения земельных участков в собственность или в аренду актуален. Это связано с тем, что существует проблема постоянного роста цен на жилье, и в связи с этим граждане ищут решения с помощью ипотечных кредитований, разных социальных программ для строительства жилья. Это нужно решать в первую очередь за счет первичного рынка, т.е. предоставление земельных участков из государственной и муниципальной собственности.

В настоящее время остро стоит вопрос по предоставлению земельных участков под строительство, т.к. потребность в этих землях наиболее высокая, а порядок предоставления сложный. Рассмотрим вопрос по предоставлению земельных участков под строительство для жилья. Ст. 30 Земельного кодекса РФ определен порядок предоставления земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности [5].

Начальным этапом при предоставлении земельного участка является его формирование. На сегодняшний день, для того чтобы предоставить земельный участок, необходимо подготовить проект границ земельного участка и установить его границы на местности, т.е. провести межевание земельного участка.

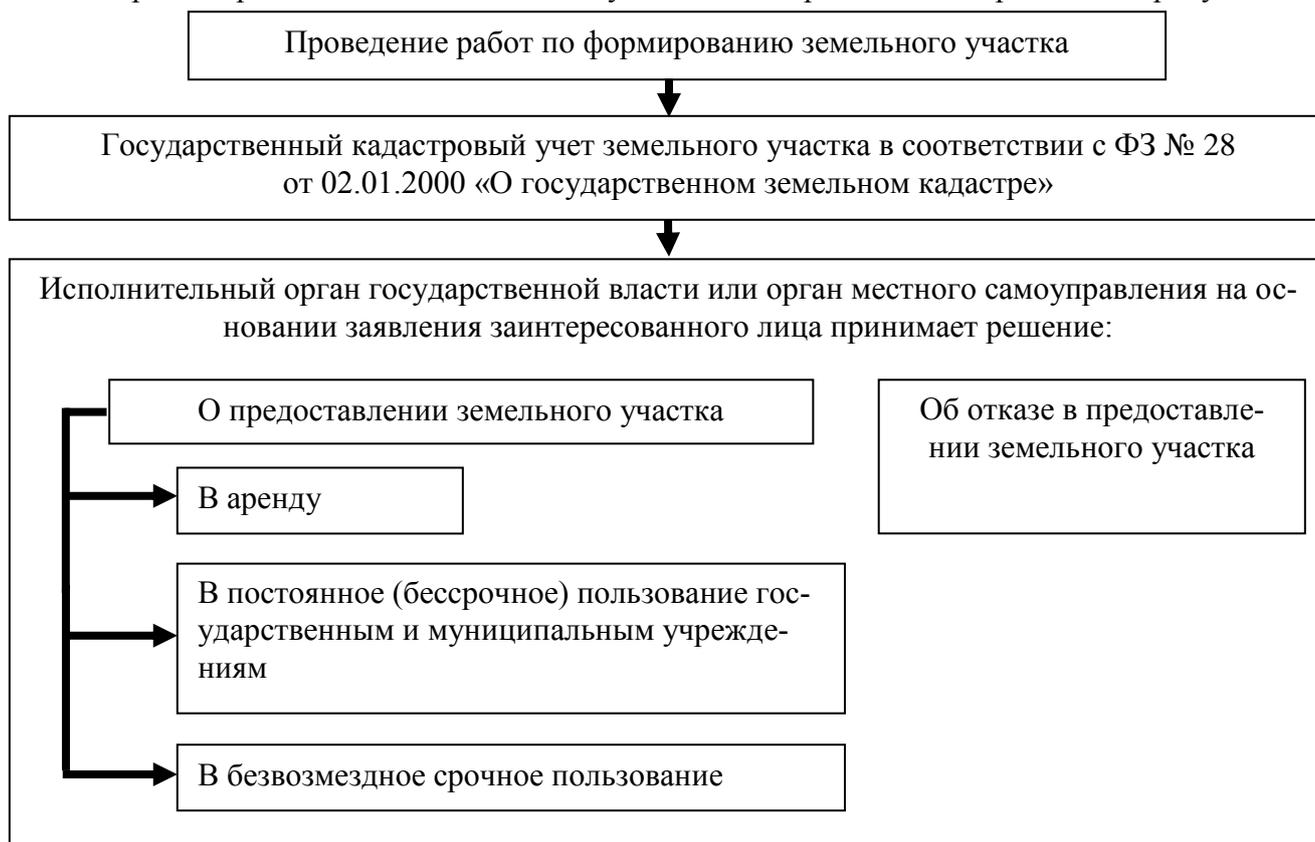
В каждом городе, районе на сегодняшний день существуют специализированные организации, которые занимаются межеванием земельных участков. Заниматься данным видом услуг имеют право только при наличии аттестата кадастрового инженера и лицензии на оказание этих услуг. Услуга межевания платная и зависит от сложности и конфигурации земельного участка, т.к. при согласовании смежных границ земельного участка, возникают проблемы с собственниками смежных участков (отсутствие собственника, бесхозный участок) и поэтому процесс межевания, может затянуться более чем на 6 месяцев.

После определения границ и местоположения земельного участка нужно определить разрешенное использование участка. После выполнения этих процедур необходимо земель-

ный участок поставить на государственный кадастровый учет и присвоить кадастровый номер земельному участку. На сегодняшний день для постановки на государственный кадастровый учет необходимо обращаться в многофункциональный центр (МФЦ), который в свою очередь примет заявление и перенаправит документы в земельно-кадастровую палату, для постановки участка на государственно кадастровый учет.

Заинтересованные лица в предоставлении земельных участков обращаются в Администрацию муниципального образования и подают заявления о предоставлении им земельного участка. Земельные участки могут предоставляться в собственность, в аренду и в постоянное (бессрочное) пользование (государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям и органам власти) [9].

Порядок предоставления земельного участка для строительства приведен на рисунке 1.



**Рис. 1. Порядок предоставления земельного участка для строительства**

Теперь рассмотрим порядок предоставления земельных участков под строительство с предварительным согласованием, а также без предварительного согласования.

Начальным этапом предоставления земельного участка под строительство без предварительного согласования мест размещения объектов является формирование земельного участка. Это затратный и сложный процесс. Согласно Земельного кодекса РФ, инициатором проведения работ по формированию земельного участка в этом случае должен являться орган местного самоуправления. Проведение аукционов, торгов, а также публикация извещений и другие необходимые процедуры, также ложится на плечи муниципалитета. Только после проведения торгов выявляется победитель – собственник или желающий заключить договор аренда земельного участка. На этом этапе окупаются мероприятия по формированию земельного участка, проведению торгов, постановке его на государственный кадастровый учет.

Похожая ситуация и с предоставлением земель под строительство с предварительным согласованием мест размещения объектов. Существует ряд необходимых работ, которые должно осуществить муниципальное образование своими силами и за счет собственных средств. Но окупаются эти работы только при заключении договора аренды земельного участка. В настоящее время, т.к. у муниципальных образований нет средств и возможностей

для проведения мероприятий по формированию и предоставлению земельных участков, заинтересованные в получении земли под строительство физические и юридические лица (подменяют) органы местного самоуправления, т.е. сами обращаются в специализированные межевые организации с целью формирования земельного участка, являются инициаторами проведения торгов и контролируют эту деятельность, поскольку они заинтересованы в отсутствии других конкурентов и необходимости возврата уже вложенных собственных средств. С объективной точки зрения это прямое нарушение земельного законодательства.

Из сложившейся ситуации можно предложить выборочное формирование земельных участков. Если готовить к торгам не все участки, а выбирать из них только самые востребованные, имеющие большой спрос на рынке, это позволит сэкономить бюджетные средства и даст гарантию выгодно их реализовать. Выбирая земельные участки нужно провести тщательный анализ ситуации на рынке земельных участков, соотношения спроса и предложения, цен и других экономических характеристик.

Для этого целесообразно провести инвентаризацию земельных участков. Этапом проведения инвентаризации является выбор наиболее интересных территорий, где нужно учесть категорию земли, разрешенное использование земельных участков.

Инвентаризация земель может проводиться на территории Российской Федерации, на территориях субъектов, муниципальных и других административно-территориальных образований, на землях отдельных категорий, землях промышленных предприятий и населенных пунктов.

Утвержденные в установленном порядке материалы инвентаризации являются основой для подготовки действительных правоустанавливающих документов, согласования и закрепления границ земельных участков, проведения межевания и дальнейшего прохождения государственного кадастрового учета.

По результатам инвентаризации формируется землеустроительное дело, которое содержит необходимые землеустроительные документы, карты, на которых отображены местоположение, размеры участков, и их границы. Также необходимо отметить, что инвентаризацию должно выполнять специализированное государственное предприятие. Источником средств, направленных на проведение работ по инвентаризации, является бюджет различных уровней в зависимости от разграничения прав на земельные участки.

Таким образом, можно сделать вывод – проводя инвентаризацию земельных участков, каждое муниципальное образование будет владеть ситуацией в своем районе, и это даст ему возможность более эффективно использовать свои земельные ресурсы.

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

1. Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О землеустройстве» // РГ, № 118-119, 23.06.2001.
2. Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // РГ, № 290, 30.12.2004.
3. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 25.12.2018) «О государственной регистрации недвижимости» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // РГ, № 156, 17.07.2015.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2019) // РГ, № 238-239, 08.12.1994.
5. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 25.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // РГ, № 211-212, 30.10.2001.
6. Федеральный закон от 17.04.2006 № 53-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // РГ, № 84, 21.04.2006.

7. Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // РГ, № 211-212, 30.10.2001.
8. Варламов А.А. Земельный кадастр. В 6 томах. Том 5. Оценка земли и иной недвижимости / А.А. Варламов, А.В. Севостьянов. – М.: КолосС, 2016. – 265 с.
9. Петров В.В. Земельное право России / ред. В.В. Петров. – М.: Стоглав, 2017. – 300 с.

*Perminova O.Yu., Chazova I.Yu.*

## FEATURES OF REGULATION OF LAND RELATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION

**Annotation.** The article considers land cadastral relations in the Russian Federation.

In Russia, the formation of a modern land management system is a key problem of land reform, which until recently has not found a final solution. Therefore, it is necessary to improve the theoretical and methodological provisions of land management, which will increase the efficiency of land use, increase the tax base and the collection of budget revenues, attract investment in the development of municipalities and regions, create an effective system for guaranteeing rights for subjects of land relations

Currently, the Russian Federation has a large number of legislative acts regulating land use – the Land Code of the Russian Federation, Federal Law «On Land Management [1], Federal Law» On the Transfer of Land or Land from One Category to Another» [2], Federal Law «On state registration of real estate» [3]. According to the legislation of the Russian Federation, land is subject to civil rights. The basic right in relation to land is the right of ownership. The right of ownership includes the right of possession, use, disposal of property owned by the owner.

**Keywords:** Land cadastral relations, land resources, land reform, land plots, land control, land cadastre, land management, land monitoring.

Перминова Ольга Юрьевна  
Магистрант 1 курса направления  
подготовки «Региональное  
и муниципальное управление»  
гр. ЗМ-38.04.04.01-11 ФГБОУ ВО «УдГУ»,  
Институт экономики и управления  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Perminova Olga Yuryevna  
1-year student of the direction of preparation  
«Regional and Municipal Administration»  
gr. ZM-38.04.04.01-11  
«Udmurt State University», Institute of Eco-  
nomics and Management  
Universitetskaya st., 1,  
Izhevsk, Russia, 426034

Чазова Ирина Юрьевна,  
доктор экономических наук, доцент.  
Заведующий кафедрой государственного  
и муниципального управления  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный  
университет»,  
426024, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1, (3412) 91-62-38.  
E-mail: [chazirina@yandex.ru](mailto:chazirina@yandex.ru)

Chazova Irina Yurievna,  
Doctor of Economics, Associate Professor.  
Head of the Department of State  
and Municipal Administration  
FSBEI of HE «Udmurt State University»,  
426024, Izhevsk,  
st. Universitetskaya, 1, (3412) 91-62-38.  
E-mail: [chazirina@yandex.ru](mailto:chazirina@yandex.ru)

*Поремов И.А.*  
*Научный руководитель: к.ю.н., доцент*  
*С.В. Боромидзе*

## **ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И ОТДЕЛЬНЫХ КАНДИДАТОВ ИЗ БЮДЖЕТНЫХ И ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ИСТОЧНИКОВ НА ВЫБОРАХ В ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**Аннотация.** Для Российской Федерации и Удмуртской Республике в целом, выборы, прежде всего, являются важнейшим каналом избрания граждан в законодательные органы власти. В результате выборов обновляется состав правящих партий, изменяется политический вес политических партий и их представителей. Важнейшую роль, для осуществления этой задачи, играет финансирование избирательных кампаний в Российской Федерации на всех уровнях. Несмотря на большую роль финансирования избирательных кампаний в Российской Федерации, финансирование выборов имеет как положительные, так и отрицательные стороны этой деятельности. На этом направлении и представлено данное исследование.

**Ключевые слова:** Удмуртская республика, Государственный Совет, финансы, партии, кандидаты.

Проведение избирательных кампаний в законодательные органы субъектов Российской Федерации показывает, что с каждым новыми выборами требуется все больше денежных, материальных, технических, трудовых ресурсов. Выборы в Государственный Совет Удмуртской Республики не исключение.

Для Российской Федерации и Удмуртской Республике в целом, выборы, прежде всего, являются важнейшим каналом избрания граждан в законодательные органы власти. В результате выборов обновляется состав правящих партий, изменяется политический вес политических партий и их представителей. Важнейшую роль, для осуществления этой задачи, играет финансирование избирательных кампаний в Российской Федерации на всех уровнях.

Несмотря на большую роль финансирования избирательных кампаний в Российской Федерации, финансирование выборов имеет как положительные, так и отрицательные стороны этой деятельности.

К положительным сторонам можно отнести:

- 1) прозрачность избирательных расходов;
- 2) пожертвование могут вносить любой гражданин Российской Федерации, который достиг восемнадцати лет;
- 3) равная ответственность сторон за правонарушения.

К отрицательным сторонам можно отнести:

- 1) отсутствие единого избирательного кодекса, в котором закреплены единые принципы избрания в органы законодательной власти не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов и муниципалитетов;
- 2) деньги для манипулирования политиками в собственных интересах могут использовать не только деловые круги, но и преступные группировки;
- 3) заниженные расходы избирательного фонда в отчетных документах;
- 4) наличие объемной, зачастую просто излишней отчетности о расходовании средств;
- 5) у избирательной комиссии нет достаточных полномочий для реального контроля за расходованием средств.

Правовой режим финансирования избирательных кампаний в Государственный Совет Удмуртской Республики регулируется Законом Удмуртской Республики «О выборах депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики»<sup>9</sup>. Глава 7 данного закона четко за-

---

<sup>9</sup> Закон Удмуртской Республики № 18-РЗ «О выборах депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики» от 13.04.2007 года.

крепляет распределение, финансирования и отчет о расходовании бюджетных средств, которые выделяются на подготовку и проведение выборов депутатов Государственного Совета.

В настоящее время статус избирательных фондов определяется статьями 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>10</sup>, нормами законов «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ст. 71-73), «О выборах президента Российской Федерации»<sup>11</sup> (ст. 58-61), «О выборах депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики» (ст. 47-48).

Наличие необходимых и достаточных финансовых ресурсов у основных субъектов избирательного процесса играет существенную роль в проведении эффективной избирательной кампании.

Так, в фонды кандидатов, которые принимали участие в выборах в Государственный Совет Удмуртской Республики 2017 года, поступило порядка 43 млн. рублей<sup>12</sup>. Статья 47 закона Удмуртской Республики «О выборах депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики» регулирует финансирование избирательных фондов кандидатов в депутаты.

Так, избирательный фонд может состоять из:

- 1) собственных средств кандидата, которые не могут превышать 200 тысяч рублей;
- 2) средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, которые не могут превышать 500 тысяч рублей;
- 3) добровольных пожертвований граждан, которые не могут превышать 50 тысяч рублей;
- 4) добровольных пожертвований юридических лиц, которые не могут превышать 200 тысяч рублей.

Избирательные фонды объединений могут формироваться из:

- 1) собственных средств избирательных объединений, которые не могут превышать 25 миллионов рублей;
- 2) добровольных пожертвований граждан, которые не могут превышать 50 тысяч рублей;
- 3) добровольных пожертвований юридических лиц, которые не могут превышать 25 миллионов рублей.

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений:

- 1) иностранным государствам и иностранным организациям;
- 2) иностранным гражданам;
- 3) лицам без гражданства;
- 4) гражданам Российской Федерации, не достигшим возраста 18 лет на день голосования;
- 5) российским юридическим лицам с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30 процентов на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год);
- 6) международным организациям и международным общественным движениям;
- 7) органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления;

<sup>10</sup> Федеральный закон № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002.

<sup>11</sup> Федеральный закон № 19 «О выборах президента Российской Федерации» от 10.01.2003.

<sup>12</sup> Сведения о поступлении средств на специальные избирательные счета на выборах депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики 6 созыва (на основании данных, представленных ПАО Сбербанк) по состоянию на 4 сентября 2017 года.

8) государственным и муниципальным учреждениям, государственным и муниципальным унитарным предприятиям;

Если сравнивать 2017 год, в котором проходили выборы депутатов в Государственный Совет Удмуртской Республики, то можно отметить, что в фонды партий поступило 120 млн рублей<sup>13</sup>. В 2018 году, который не отметился громкими политическими событиями в плане выборов, в фонды партий поступило всего лишь 36 млн рублей, что в 4 раза меньше, чем за предыдущий период<sup>14</sup>.

Закон «О выборах депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики» разъясняет нам, что правовое регулирование создания и расходования избирательных фондов существенно отличается от регламентации финансирования деятельности избирательных комиссий. В наших условиях, когда кандидат может потратить на выборы миллионы рублей, официальные поступления в избирательные фонды могут быть значительно меньше теневых расходов на избирательную кампанию.

В 47 статье говорится о праве распоряжения средствами избирательного фонда кандидатами. В ней сказано, что средства избирательного фонда имеют целевое значение. Средства избирательных фондов могут использоваться кандидатами, избирательными объединениями только на покрытие расходов, связанных с проведением своей избирательной кампании.

Средства избирательных фондов могут использоваться на финансовое обеспечение организационно-технических мер, направленных на сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, предвыборную агитацию, а также на оплату работ информационного и консультационного характера.

Статья 49 данного закона отвечает за прозрачность расходования денежных средств фондов. Для этого создаются контрольно-ревизионные службы, которые находятся при Центральной избирательной комиссии Удмуртской Республики. Контрольно-ревизионные службы устанавливают источник поступления средств в избирательные фонды, учет этих средств и их использование<sup>15</sup>. Немаловажной функцией контрольно-ревизионной службы Удмуртской Республики является организация проверок достоверности сведений о доходах и об имуществе кандидатов, их супругов и несовершеннолетних детей и источниках этих доходов.

Ответственность за нарушения порядка создания и ведения избирательного счета устанавливается п. 2 ч. 7 ст. 68 закона Удмуртской Республики «О выборах депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики».

Регистрация кандидата может быть отменена судом по заявлению зарегистрировавшей кандидата окружной избирательной комиссии. Кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, в случае, если кандидатом в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда, если их сумма превысила 5 процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного частью 9 статьи 47 настоящего Закона, или превышения предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного частью 9 статьи 47 настоящего Закона, более чем на 5 процентов.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Закон Удмуртской Республики № 18-РЗ «О выборах депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики» от 13.04.2007 года.

<sup>13</sup> Сведения о поступлении и расходовании средств региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений политических партий, представленных в Центральную избирательную комиссию Удмуртской Республики за 2018 год.

<sup>14</sup> Сведения о поступлении и расходовании средств региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений политических партий, представленных в Центральную избирательную комиссию Удмуртской Республики за 2019 год.

<sup>15</sup> Закон Удмуртской Республики № 18-РЗ «О выборах депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики» от 13.04.2007 года.

2. Федеральный закон № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002.

3. Федеральный закон № 19 «О выборах президента Российской Федерации» от 10.01.2003.

4. Сведения о поступлении средств на специальные избирательные счета на выборах депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики 6 созыва (на основании данных, представленных ПАО Сбербанк) по состоянию на 4 сентября 2017 года.

5. Сведения о поступлении и расходовании средств региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений политических партий, представленных в Центральную избирательную комиссию Удмуртской Республики за 2018 год.

6. Сведения о поступлении и расходовании средств региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений политических партий, представленных в Центральную избирательную комиссию Удмуртской Республики за 2019 год.

7. Войтович В.Ю. Теоретико-правовые основы роли Конституции РФ в реализации политических задач государства // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. – 2019. – Т. 29. – № 1. – С. 70-76.

*Poremov I.A.  
Scientific adviser: Candidate of Law, Associate Professor  
S.V. Boromidze*

## **FINANCING OF POLITICAL PARTIES AND INDIVIDUAL CANDIDATES FROM BUDGET AND EXTRABUDGETARY SOURCES IN ELECTIONS TO THE STATE COUNCIL OF THE UDMURT REPUBLIC.**

**Annotation.** For the Russian Federation and the Udmurt Republic as a whole, elections, first of all, are the most important channel for electing citizens to legislative bodies. As a result of the elections, the composition of the ruling parties is updated, the political weight of political parties and their representatives changes. The most important role for the implementation of this task is played by the financing of election campaigns in the Russian Federation at all levels. Despite the large role of campaign finance in the Russian Federation, election finance has both positive and negative aspects of this activity. This research is presented in this direction.

**Keywords:** Udmurt Republic, State Council, finances, parties, candidates.

Поремов Илья Андреевич,  
Студент 2 курса направления подготовки  
«Юриспруденция (правовая политика  
государства: история и современность»  
гр. ОМ-40.04.01.01-21, ФГБОУ ВО  
«Удмуртский государственный университет»  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Poremov I.A.,  
2-year student of the direction of study  
«Law (legal policy of the state:  
history and modernity»  
gr. OM-40.04.01.01-21, FSBEI HE  
«Udmurt State University»  
426034, Russia, Izhevsk,  
ul. Universitetskaya, 1 (building 4)

## ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В РОССИИ

**Аннотация.** В статье предпринята попытка проанализировать отдельные аспекты состояния малого предпринимательства в Российской Федерации на современном этапе развития общества и государства. Автор указывает на недочёты правового регулирования отдельных нормативных актов, сравнивая категориальный аппарат. Подводя итог, автор приходит к выводу, что малый бизнес на сегодняшний день является проблемным звеном в российской экономике, в связи с этим наблюдается некий перелом в государственной политике в сторону его поддержки.

**Ключевые слова:** малое и среднее предпринимательство, субъекты, критерии, государственная политика, предпринимательская деятельность, малый бизнес, Российская Федерация.

Деятельность субъектов малого и среднего предпринимательства в России регулируется принятым 24 июля 2007 года Федеральным законом 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», в настоящее время действующий в редакции от 27.12.2019 [1].

В нём указаны критерии отнесения предприятия к малому предпринимательству.

Субъектами малого бизнеса являются физические лица и юридические лица, которые занимаются предпринимательской деятельностью, осуществляемой в соответствии со специально-установленными условиями.

Малый бизнес на сегодняшний день является проблемным звеном в российской экономике, в связи с этим мы можем наблюдать некий перелом в государственной политике, которая осуществляется именно в этом направлении. В сфере регулирования малого предпринимательства принято много нормативно-правовых актов, а также были разработаны соответствующие меры государственной поддержки. Если рассматривать 2014 и 2018 год, то можно отметить, что число малых организаций непосредственно выросло на 16,3 процентов, а оборот в свою очередь увеличился на 37,5 процентов.

Для того, чтобы уточнить объект предпринимательской деятельности были установлены критерии данной деятельности. Так в таблице 1 в соответствии с основными нормативными правовыми актами была выявлена разница между средними, малыми и микропредприятиями.

Таблица 1

### Критерии малых, средних и микропредприятий [1]

Категория предприятия	Средняя численность работников за предшествующий календарный год, чел.	Выручка от реализации товаров (работ, услуг) без учета налога на добавленную стоимость или балансовая стоимость активов (остаточная стоимость основных средств и нематериальных активов) за предшествующий календарный год, млн руб.
средние предприятия	101-250	1000
малые предприятия	15-100	400
микропредприятия	1 - 15	60

Рассмотрим состояние развития малого бизнеса в РФ. Одним из организаций, исследующих данную часть бизнеса в России, является «Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства» (АНО «НИСИПП»). На основе данных Росстата, орган выборочно систематизирует годовые результаты, связанные с малым бизнесом. Динамика количественного фактора представлена в таблице 2.

Таблица 2

**Количество зарегистрированных малых предприятий в расчете на 100 тыс. чел. населения в разрезе по федеральным округам\***

Федеральные округа	Количество предприятий, ед.			
	На 01.01.2016	На 01.01.2017	На 01.01.2018	На 01.01.2019
РФ	192,20	166,60	165,3	196,4
Центральный ФО	208,40	208,10	203,3	261,4
Северо-Западный	247,60	246,80	244,5	265,0
Южный ФО	172,40	139,40	130,5	125,8
Северо-Кавказский	64,20	53,60	54,9	54,7
Приволжский ФО	143,00	160,00	157,6	183,6
Уральский ФО	239,80	176,60	162,7	194,0
Сибирский ФО	205,80	145,10	144,8	160,9
Дальневосточный	132,20	165,80	167,2	182,8

Динамика роста за данный период характеризуется нестабильной динамикой изменений. За период исследования наблюдается резкий рост после продолжительного спада количества предприятий МСБ во всех регионах, кроме тех округов, в составе которых большинство регионов являются дотационными (Северо-Кавказский ФО). Снижение за 2018 год в целом по стране является менее значительным по сравнению с 2017 годом. Это говорит о прохождении состояния «шока» в бизнес-сфере, а также приспособление его к новым экономическим условиям.

Следующим показателем, которым определяется состояние любой отрасли предпринимательства, является среднесписочная численность работников в организациях. Данные за тот же период в сфере малого предпринимательства представлены в таблице 3.

Таблица 3

**Среднесписочная численность работников на предприятиях малого бизнеса в разрезе по федеральным округам (в тыс. человек)**

Федеральные округа	Среднесписочная численность работников МСБ			
	На 01.01.2016	На 01.01.2017	На 01.01.2018	На 01.01.2019
РФ	10778,92	10789,7	10509,2	9391,8
Центральный	3378,83	3304,0	3261,0	2927,4
Северо-Западный	1261,83	1268,6	1253,4	1096,3
Южный	823,45	821,8	781,5	821,6
Северо-Кавказский	295,39	313,7	312,8	197,1
Приволжский	2291,97	2312,6	2222,4	1992,1
Уральский	921,92	891,5	862,1	834,8
Сибирский	1349,41	1362,9	1313,8	1139,8
Дальневосточный	455,14	469,7	458,0	382,7

Динамика показывает, что количество работников в сфере малого бизнеса уменьшается как по стране в целом, так и по федеральным округам в частности. Это отрицательная динамика.

Необходимо выразить следующую тенденцию – соотношения сфер производства/услуг на данный момент соотносится в приблизительной пропорции 40%/60% [5]. Это является косвенным признаком повышенного интереса к риск-менеджменту в данных организациях из-за трёх признаков:

1. Сфера услуг является более зависимой от внешних факторов в российской практике;
2. Небольшие денежные обороты на предприятиях малого бизнеса не позволяют принимать высокорискованные решения.

Необходимо отметить, что государственная политика в сфере развития малого и среднего предпринимательства – это комплекс разнообразных мер, которые осуществляют раз-

нообразные государственные органы власти, направленные на обеспечение соответствующих целей данной политики. Также данная политика занимает особое место в нашей стране.

К основным целям этой политики относится непосредственное обеспечение благоприятных условий для предпринимательства и содействие в продвижении изготавливаемой ими продукции и оказываемых услуг.

На сегодняшний день существует определённая концепция поддержки малого и среднего предпринимательства. Суть данной концепции заключается в выполнении соответствующих целей и направлений [3].

Отметим главные направления господдержки малого предпринимательства:

- непосредственное развитие соответствующей инфраструктуры;
- предоставление необходимых ресурсов на льготных условиях;
- создание упрощенной системы регистрации деятельности организаций, занимающихся малым предпринимательством;
- налаживание и поддержка информационных связей с иностранными государствами;
- подготовка кадров.

Государственная поддержка может быть направлена на все субъекты малого предпринимательства, а также на отдельные его виды. Однако это является условным, поскольку в целом наше государство должно непосредственно стимулировать деловую активность предпринимательства.

Таким образом, к первому элементу системы господдержки относится нормативно-правовая база создания и развития организаций малого предпринимательства.

Второй элемент – это программы, непосредственно предназначенные для развития сферы малого бизнеса. Малый бизнес должен поддерживаться не только на федеральном, но и на муниципальном и региональном уровне [4].

На данный момент существуют прямые и косвенные методы государственной поддержки малого предпринимательства. Также в зависимости от содержания выделяют институционные, экономические и административные. Так к прямым методам относится бюджетное финансирование, а в свою очередь льготы, налоговая политика относится к косвенным методам.

Основными методами административной поддержки является принуждение, разрешение и запрет (выдача либо отказ в правах), которые, прежде всего, основаны на силе и авторитете власти.

Принуждение используется как инструмент осуществления государственной политики по регулированию экономического цикла, цен и социальных отношений.

Многие специалисты подразделяют экономические методы на бюджетные и финансово-кредитные. Под финансово-кредитными методами непосредственно подразумевается количественное изменение предложения свободных денег и изменение «цены кредитов». Одним из важных инструментов государственного содействия развитию малого и среднего бизнеса является прямая финансовая помощь, которая осуществляется посредством льготного субсидирования малых фирм, предоставления гарантий при получении ими займов из других источников и льготного налогообложения.

Так называемые институционные методы государственной поддержки непосредственно подразумевают создание объектов и субъектов соответствующей инфраструктуры.

Объект – это хозяйственные отношения в сфере воспроизводства. Субъект – это разнообразные организации [6].

На данный момент существуют специальные компании по оказанию услуг консультационного характера организациям занимающихся малым предпринимательством. Особое внимание со стороны государства уделяется организациям, которые занимаются научно-исследовательской деятельностью. Отметим, информационное обеспечение и финансовая помощь имеет большое значение для развития данной системы.

Ко всему прочему в сфере предпринимательской деятельности помимо государственной поддержки оказывается рекламная, информационная, консультационная поддержка.

Также существует так называемая компонентапроводимая поддержка. В рамках данного вида поддержки был выделен свой субъект. Суть этого субъекта заключается в реализации разнообразных обучающих программ. При этом направленность последних на развитие предпринимательских компетенций у предпринимателей переоценить весьма непросто.

Вышеуказанные выводы приводят к выводу о растущей потребности в организациях малого бизнеса применения элементов риск-менеджмента для обеспечения эффективной управленческой и финансовой стратегии предприятия.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Федеральный закон от 24.07.2007 г. 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (ред. от 27.12.2019) // СЗ РФ «Собрание законодательства РФ», 30.07.2007, № 31, ст. 4006.

2. Даваева Б.Б. Проблемы развития малого бизнеса в России // Сборник статей Международной научно-практической конференции. 2019. – С. 61-63.

3. Колесник В.В., Сапрунов С.Р. Предпринимательский риск как сдерживающий фактор развития малого и среднего бизнеса // Инновационные технологии в науке и образовании сборник статей X Международной научно-практической конференции. 2019. – С. 194-196.

4. Короткова М.В. Понятие и социально-экономическая сущность малого бизнеса, субъекты, цели и задачи / Иванова С.А., Горбачева О.Ю., Грудцына Л.Ю., Короткова М.В., Свиридова Е.А., Розанова Т.П., Юдина Т.А., Юлова Е.С. // Государство и малый бизнес в России: проблемы гармонизации законодательства и практики его применения. – Москва, – 2019. – С. 9-23.

5. Лопастейская Л.Г., Хасянова Ю.Р. Малый бизнес: общая характеристика и критерии отнесения организаций к малому бизнесу // Научные революции: сущность и роль в развитии науки и техники: сборник статей по итогам Международной научно-практической конференции. 2019. – С. 140-142.

6. Пучкова А.М., Ли Г.С. Основные тенденции и проблемы развития малого бизнеса в России // Молодой ученый. – 2019. – № 3 (241). – С. 199-201.

*Sibgatullina G.I., Yakusheva N.G.*

## SOME ASPECTS OF STATE SUPPORT OF SMALL BUSINESS IN RUSSIA

**Annotation.** The article attempts to analyze certain aspects of the state of small business in the Russian Federation at the present stage of development of society and the state. The author points out the shortcomings of the legal regulation of individual normative acts, comparing the categorical apparatus. Summing up, the author comes to the conclusion that small business today is a problem link in the Russian economy, in connection with this, there is a certain turning point in state policy towards its support.

**Keywords:** small and medium enterprises, subjects, criteria, state policy, entrepreneurial activity, small business, Russian Federation.

Сибгатуллина Г.И.  
Удмуртский государственный университет  
426034, Удмуртская Республика, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1

SibgatullinaG.I.  
Udmurt State University  
426034, Udmurtia, Izhevsk,  
Universityst., 1

Якушева Наталья Геннадьевна,  
кандидат юридических наук, доцент  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)  
E-mail: [nata74949@mail.ru](mailto:nata74949@mail.ru)

Yakusheva Natalia Gennadiyevna,  
candidate of law, associate Professor.  
426034, Russia, Izhevsk,  
1 Universitetskayastr. (korp.Four).

## **ВОЗМОЖНОСТИ ЭКСПОРТНОГО ПОТЕНЦИАЛА УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**Аннотация.** В статье рассматриваются возможности экспортного потенциала Удмуртской Республики.

В современных условиях стимулирование экспорта – является важным направлением государственного регулирования внешнеэкономической деятельности.

Президентом РФ В.В. Путиным в Указе от 7 мая 2018 года № 204 были поставлены задачи Правительству Российской Федерации:

1) достичь объемы экспорта (в стоимостном выражении) несырьевых неэнергетических товаров в размере 250 млрд долларов США в год,

2) сформировать в обрабатывающей промышленности, сельском хозяйстве, сфере услуг глобальных конкурентоспособных несырьевых секторов, общая доля экспорта товаров (работ, услуг) которых составит не менее 20 процентов валового внутреннего продукта страны [1].

**Ключевые слова:** Внешнеэкономическое сотрудничество, экспорт, объем несырьевого неэнергетического экспорта, торговые партнеры, предприятия экспортеры, внешнеторговый оборот, прирост, экспортеры, статистика, экспортные поставки, сальдо торгового баланса.

В 2018 году, по данным АО «Российский экспортный центр» несырьевой экспорт Российской Федерации составил 53,3% (235,0 млрд долл. США) от общего объема экспорта Российской Федерации, несырьевой неэнергетический – 33,2% (149,4 млрд долл. США) от общего объема экспорта Российской Федерации [2].

Для Удмуртской Республики вышеперечисленные задачи в наращивании несырьевого экспорта являются особенно актуальными, вследствие промышленной истории и специализации республики, как центра оборонной промышленности России.

По итогам 2018 года Удмуртия находится на 50 месте среди регионов Российской Федерации по объему несырьевого неэнергетического экспорта, обеспечивая 0,25% общего объема несырьевого неэнергетического экспорта России [3].

В 2018 году по сравнению с 2017 годом объемы несырьевого неэнергетического экспорта увеличились почти в 2 раза – на 94,2 % и составили 380 млн долларов США. По динамике прироста Удмуртия занимает 5 место среди регионов России [2].

Основу республиканского несырьевого экспорта составляет:

- 46% продукции оборонно-промышленного комплекса. Основные экспортеры – АО «Концерн Калашников», АО «Ижевский механический завод».

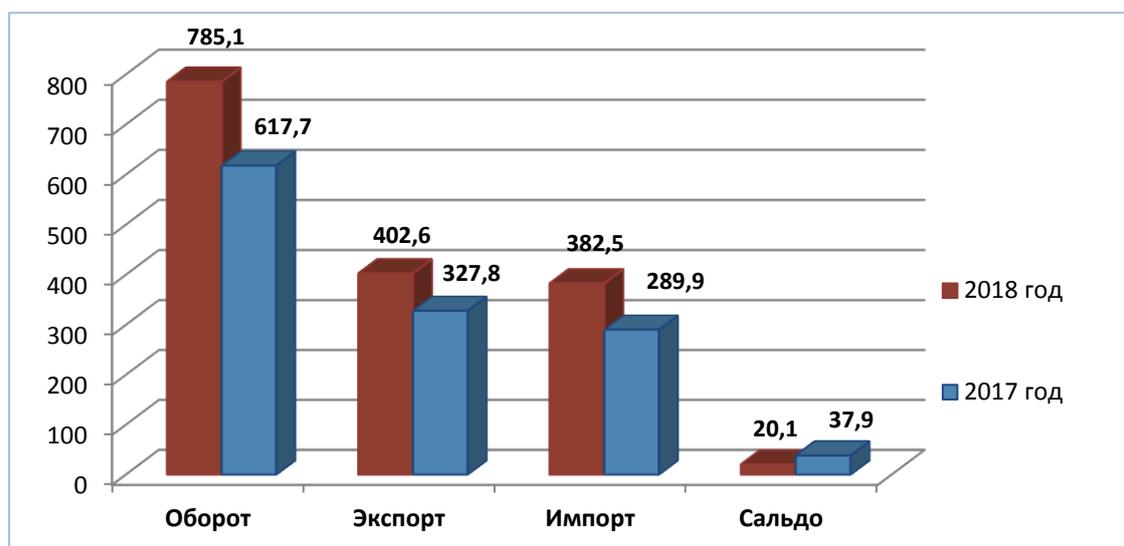
- 18% машиностроительная продукция. Основные экспортеры – ООО «Лада Ижевск», ООО «Иждрин-Сервис», ПАО «Ижнефтемаш»

- 15% металлы и металлические изделия. Основной экспортер – ПАО «Ижсталь».

- 5 % древесина и целлюлозно-бумажные изделия. Основной экспортер – АО «МД НП «Красная звезда», ООО «Увадревснаб» [3].

- 5% продукция химической промышленности. Основные экспортеры – ОАО «Чепецкий механический завод», ОАО «Ижевский завод пластмасс», ООО «Новый дом».

За 2018 год внешнеторговый оборот Удмуртской Республики составил 785,0 млн долл. США и по сравнению с аналогичным периодом прошлого года увеличился на 26,9% (+ 166,4 млн. долл. США). При этом экспорт увеличился на 22,7% (+ 74,4 млн долл. США) и составил 402,6 млн долл. США. Сальдо торгового баланса Удмуртской Республики за 2018 года сложилось положительное (+20,1 млн долл. США) [4].



**Рис. 1. Динамика основных показателей внешнеторгового оборота Удмуртской Республики за 2018 год (млн. долларов США)**

Доля внешнеторгового оборота Удмуртской Республики за 2018 год во внешней торговле Приволжского федерального округа составила 1,3% (в 2017 году – 1,2%). По объему внешней торговли среди регионов ПФО Удмуртская Республика заняла 10 место [4].

На лидирующих позициях – Республика Татарстан, Нижегородская область, Самарская область, Пермский край, Республика Башкортостан, Оренбургская область.

Товарооборот Удмуртской Республики со странами дальнего зарубежья в 2018 году составил 631,6 млн долл. США, увеличившись по сравнению с 2017 годом на 123,8 млн долл. США (24,4%) [5].

Экспорт по сравнению с анализируемым периодом 2017 года увеличился на 37,2 млн долл. США или на 15,2% и составил 280,9 млн долл. США [5].

Наибольшую долю в структуре экспортных поставок занимали товарные группы:

- «Прочие товары» (65,8%);
- «Машиностроительная продукция» (7,5%);
- «Металлы и изделия из них» (9,3%);
- «Древесина и целлюлозно-бумажные изделия» (6,2%);
- «Продукция химической промышленности, каучук» (3,6%);
- «Минеральные продукты» (7,0%).

Основные экспортируемые товары: средства наземного транспорта, кроме железнодорожного и трамвайного; черные металлы; нефть сырая и нефтепродукты [4].

Товарооборот Удмуртской Республики со странами СНГ за 2018 год составил 153,4 млн долл. США, что по сравнению с 2017 годом больше на 43,4 млн. долл. США (39,5%).

Экспорт по сравнению с анализируемым периодом 2017 года увеличился на 37,7 млн долл. США или на 44,9% и составил 121,7 млн долл. США [5].

Наибольшую долю в структуре экспортных поставок занимали товарные группы:

- «Машиностроительная продукция» (43,1%);
- «Металлы и изделия из них» (28,5%);
- «Прочие товары» (11,2%);
- «Продукция химической промышленности, каучук» (9,2%).

Основные экспортируемые товары: черные металлы; средства наземного транспорта, кроме железнодорожного и трамвайного; оборудование и механические устройства, их части; автомобили легковые и прочие транспортные средства [6].

В товарной структуре экспорта Удмуртской Республики за 2018 год преобладали:

- прочие товары – 49,3% от общего объема экспорта;
- машиностроительная продукция – 18,3%;

- металлы и изделия из них – 15,1%;
- древесина и целлюлозно-бумажные изделия – 6,4%.

ИНН	Наименование
<b>Экспортеры</b>	
1832090230	АО "КОНЦЕРН "КАЛАШНИКОВ"
1826000655	ПАО "ИЖСТАЛЬ"
1834051678	ООО "ЛАДА ИЖЕВСК"
1840040191	ООО "УДС НЕФТЬ"
1829008035	АО "Чепецкий механический завод"
1121022681	ООО "ЖЕШАРТСКИЙ ЛПК"
1841030037	АО "Ижевский механический завод"
1830000383	АОР"МД НП "КРАСНАЯ ЗВЕЗДА"
1840004450	ООО "Увадревснаб"
1834033478	ИЖДРИЛ-СЕРВИС
1835012826	ПАО "Ижнефтемаш"
1831081018	ООО ТПК "ВОСТОК-РЕСУРС"
1831057110	ООО "Новый дом"
1834100029	АО "Ижевский завод пластмасс"
1821006068	ООО "ОРИОН"

**Рис. 2. Перечень крупнейших предприятий-экспортеров Удмуртской Республики, осуществлявших внешнеторговые операции в 2018 году**

Всего в 2018 году торговыми партнерами Удмуртской Республики являлись 111 стран (в 2017 году – 110 стран) [7].

Страны	Оборот, тыс. долл. США	Доля страны в общем объеме оборота (%)
ЕГИПЕТ	122941,7	15,7
КИТАЙ	82494,3	10,5
ГЕРМАНИЯ	59679,8	7,6
КАЗАХСТАН	52332,1	6,7
ПОЛЬША	51903,8	6,6
БЕЛАРУСЬ	47581,0	6,1
САУДОВСКАЯ АРАВИЯ	45097,1	5,7
РУМЫНИЯ	39490,8	5,0
РЕСПУБЛИКА КОРЕЯ	34062,8	4,3
ЧЕХИЯ	23519,3	3,0

**Рис. 3. Страны – основные торговые партнеры Удмуртии в 2018 году**

На долю стран, основных торговых партнеров Удмуртии приходилось 71,2% внешне-торгового оборота республики.

Число предприятий экспортеров Удмуртской Республики постепенно увеличивается. Количество отправителей/получателей, зарегистрированных в налоговых органах Удмуртской Республики, осуществлявших внешнеторговые операции в 2018 году – 729, в том числе юридических лиц – 638, физических лиц – 91. Экспортные операции проводили 466 отправителя, импортные – 348 получателей [8].

Таким образом, увеличиваются возможности экспортного потенциала Удмуртской Республики.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 19.07.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».
2. Акционерное общество «Российский экспортный центр» URL: <https://regionstat.exportcenter.ru/structure/piechart/>.
3. Аналитический портал «экспорт регионов России» URL: <https://regionstat.exportcenter.ru/structure/piechart/>.
4. Сборник Федеральной Таможенной службы «Таможенная статистика внешней торговли Удмуртской Республики» 2018 г.
5. Сборник Федеральной Таможенной службы «Таможенная статистика внешней торговли Удмуртской Республики» 2017 г.
6. Приволжское Таможенное управление URL: <http://ptu.customs.ru/folder/176628>.
7. Федеральная Таможенная служба URL: <http://stat.customs.ru/>.
8. Министерство экономики Удмуртской Республики URL: <http://economy.udmurt.ru/>.
9. Войтович В.Ю. Реализация инвестиционного развития Удмуртской Республики // В.Ю. Войтович, М.В. Тимофеева // Наука Удмуртии. – 2019. – № 1(87). – С. 35-38.

*Sozonova N.S.*

*Supervisor: Candidate of Law Sciences, Associate Professor  
N.G. Yakusheva*

## EXPORT POSSIBILITIESUDMURT REPUBLIC

**Annotation.** The article discusses the export potential of the Udmurt Republic.

In modern conditions, export promotion is an important direction of state regulation of foreign economic activity.

President of the Russian Federation V.V. Putin, in Decree of May 7, 2018 No. 204, set tasks for the Government of the Russian Federation:

1) to achieve export volumes (in value terms) of non-primary non-energy goods in the amount of 250 billion US dollars per year,

2) to form in the manufacturing industry, agriculture, and the services sector global competitive non-primary sectors, the total export share of goods (works, services) of which will be at least 20 percent of the country's gross domestic product [1].

**Keywords:** Foreign economic cooperation, export, the volume of non-primary non-energy exports, trading partners, exporting enterprises, foreign trade turnover, growth, exporters, statistics, export deliveries, trade balance.

Созонова Наталья Сергеевна  
Магистрант 1 курса направления  
подготовки «Региональное  
и муниципальное управление»  
гр. ЗМ-38.04.04.01-11 ФГБОУ ВО «УдГУ»,  
Институт экономики и управления  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Sozonova Natalya Sergeevna  
1 year master student of  
«Regional and municipal management»  
gr. ZM-38.04.04.01-11  
«Udmurt State University», Institute  
of Economics and Management  
Universitetskayast., 1,  
Izhevsk, Russia, 426034

## **НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ОРГАНИЗАЦИИ ПИТАНИЯ УЧЕНИКОВ В ШКОЛАХ**

**Аннотация.** В статье определены основы организации питания школьников, которое является одним из приоритетных направлений деятельности системы образования города Ижевска. Приведены данные по организации обеспечения бесплатным питанием школьников. Авторами показаны реализуемые федеральные, республиканские, муниципальные целевые программы и проекты сфере организации питания образовательных учреждений города Ижевска. На основании приведенных аналитических данных авторами сформулированы проблемы организации полноценного горячего питания школьников. В завершении сформулированы положительные факторы в организации школьного питания и направления повышения эффективности деятельности образовательных организаций по организации питания.

**Ключевые слова:** муниципальное образование, образовательная организация, школьное питание, федеральная программа, муниципальная программа, модели организации питания, здоровое питание, платежеспособность.

В городе Ижевске в сфере школьного питания с 2015 года реализуется подпрограмма «Детское и школьное питание» муниципальной программы муниципального образования «Город Ижевск» «Развитие образования на 2015-2020 годы» [5].

В настоящее время в городе действует две модели организации школьного питания.

Первая – питание организует и обеспечивает непосредственно образовательная организация. Вторая – питание осуществляют юридические лица и индивидуальные предприниматели. В школах разработаны и согласованы с Управлением Роспотребнадзора по Удмуртской Республике рационы питания (циклическое меню) на 12-14 дней [8].

В образовательных организациях города организовано обеспечение бесплатным питанием:

- обучающихся 1-11 классов из малообеспеченных семей (кроме детей из многодетных малообеспеченных семей), имеющих совокупный ежемесячный доход на каждого члена семьи не выше суммы, определённой действующим приказом Министерства торговли и бытовых услуг Удмуртской Республики;

- обучающихся 1-11 классов из многодетных малообеспеченных семей, имеющих совокупный ежемесячный доход на каждого члена семьи не выше величины прожиточного минимума в Удмуртской Республике

- обучающихся 1-11 классов из семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в социально опасном положении.

Обучающиеся 1-4 классов (при отсутствии медицинских ограничений) имеют право по утверждённому графику питания один раз в учебный день в структурных подразделениях питания (школьная столовая, при её отсутствии буфет-раздаточная или специализированная комната для приёма пищи) получать бесплатную молочную продукцию и кулинарное изделие [8].

С целью популяризации идеи здорового питания и привлечения внимания педагогической и родительской общественности к вопросам здорового питания в городе Ижевске реализуется целевая программа «Разговор о правильном питании» [2].

Полноценное питание является необходимым условием обеспечения здоровья подрастающего поколения, устойчивости к действию инфекций и других неблагоприятных факторов, способности к обучению во все возрастные периоды, следовательно, целью охраны здоровья детей и подростков является совершенствование организации и качества школьного питания. Социальная значимость организации питания, повышение доступности школьных обедов для более широкого контингента обучающихся, увеличение охвата горячим питанием, формирование системы здорового питания требуют комплексного подхода [2].

Необходимость повышения эффективности обусловлена, в том числе преимущественно социально ориентированным характером предоставляемых населению государственных услуг [12].

В сфере организации питания образовательных учреждений города Ижевска используется программно-целевой подход, последовательно реализуются федеральные, республиканские, муниципальные целевые программы и проекты на среднесрочную и долгосрочную перспективу:

- Национальная программа «Школьное молоко» в Российской Федерации;
- Федеральная программа «Разговор о правильном питании»;
- Подпрограмма «Детское и школьное питание» Государственной программы Удмуртской Республики «Развитие образования»;
- Подпрограмма «Детское и школьное питание» программы «Развитие образования» на 2015-2020 годы [8].

В соответствии со ст. 37 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» организация питания обучающихся возлагается на организации, осуществляющие образовательную деятельность, при этом формы организации питания учреждения выбирают сами [1].

В 96 образовательных учреждениях города Ижевска присутствуют две формы обеспечения обучающихся питанием:

1. Питание организуют юридические лица и индивидуальные предприниматели, с которыми в соответствии с законодательством заключены муниципальные контракты, договоры. В 2018 году услуги по организации питания оказывали 8 предприятий питания: ООО «Стрелец», ООО «Экспресс-сервис», ООО «Вента», ООО «Манго», ООО «Школьник», ИП Фефилов А.Г. (ООО «Домашняя кухня»), ООО «Митра», ИП Дунаева Е.Е.).

2. В 12 образовательных учреждениях питание обучающихся организовано в самостоятельных школьных столовых: СОШ №№ 15, 25, 31, 46, 48, 57, 58, 68, 91, 95, 97, 256.

Таким образом, в 88,5% образовательных учреждений услуга питания выведена на аутсорсинг, что, в свою очередь, не снимает ответственность за качество и безопасность школьного питания с руководителей организаций [10].

Охват горячим питанием обучающихся в течение 3-х лет стабилен – 95,4% в среднем по году, что соответствует республиканскому показателю 2018 года (95,4%). С 2018 года наблюдается незначительное увеличение на 0,1% обучающихся получающих завтрак, с 2017 года на 5,4% увеличилось количество обучающихся, получающих двухразовое питание. Как правило, двухразовое питание получают обучающиеся начальных школ [10].

Однако, требование об организации двухразового горячего питания, определенные пунктом 6.8. СанПиН 2.4.5.2409-08 [3], не выполняется в отношении 84% обучающихся, и эта задача остается актуальной. Организация питания связана с платежеспособностью родителей обучающихся. Обозначенные 84% родителей на сегодняшний день финансово не могут обеспечить детей двухразовым питанием [10].

Организация полноценного горячего питания является сложной задачей, одним из важнейших звеньев которой служит разработка меню школьных завтраков и обедов, соответствующих современным принципам оптимального здорового питания и обеспечивающих детей всеми необходимыми им пищевыми веществами. Существует противоречие между низкой ценой школьного питания и желанием соответствовать установленным нормативам питания детей и подростков [10]. Функционирование муниципальных образований в условиях рыночной экономики предопределяет необходимость учета и примата экономической составляющей при осуществлении своих полномочий, в том числе при работе с молодежью [11].

В связи с низкой платежеспособностью родителей обучающихся, увеличением стоимости пищевых продуктов и продовольственного сырья в школьных столовых выявлено несоответствие фактического рациона цикличному меню по рыбе до 50%, фруктам до 10%, мясу до 10%, творогу до 10%, молоку до 10% [10].

Относительно низкая цена школьных завтраков и обедов зависит от созданных условий муниципальным образованием «Город Ижевск» для предприятий, осуществляющих услуги по

организации питания [10]. На основании Постановления Администрации города Ижевска от 23 июня 2010 г. № 616 «О передаче в безвозмездное пользование производственных помещений столовых муниципальных учреждений образования города Ижевска для обеспечения питания учащихся» после заключения контракта, договора на услуги по организации школьного питания, помещение пищеблока, оборудование столовой, передано в безвозмездную аренду на основе договора о безвозмездном пользовании помещениями на срок заключения контракта. Предприниматели освобождаются от оплаты услуг по коммунальным расходам [7].

Вместе с тем, предприятия питания ежегодно вкладываются в модернизацию пищеблоков, замену технологического и холодильного оборудования, ремонт обеденных залов. В 2018 году – израсходовано на пищеблоках организаторами питания более 27 млн рублей.

Важным аспектом социальной поддержки обучающихся является организация льготного питания в образовательных учреждениях. Анализ обеспеченности бесплатным питанием обучающихся льготных категорий показал, что количество детей из многодетных малообеспеченных семей ежегодно растет, количество детей из малообеспеченных семей, детей из семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, уменьшается [8].

С 1 января 2019 г. Администрацией города Ижевска утверждено новое Постановление от 27.12.2018 г. № 1250 «Об утверждении порядка обеспечения бесплатного питания обучающихся 1-11 классов муниципальных образовательных организаций МО «город Ижевск». В соответствии с Постановлением обучающиеся с ограниченными возможностями здоровья обеспечиваются бесплатным двухразовым питанием [6].

Выделяемая сумма на льготное питание в 2016, 2017 годах (40,65 руб.) не соответствовали себестоимости школьного обеда. С 2019 г. стоимость льготного питания увеличилась и составила 60 рублей у 2 и 3 категории и 63,16 у первой льготной категории обучающихся [6].

В рамках реализации подпрограммы «Детское и школьное питание» государственной программы Удмуртской Республики «Развитие образования» молоком и кулинарным (кондитерским) изделием в 2016, 2017 годах до 31 мая 2018 года обеспечиваются обучающиеся 1-5 классов. С 1 сентября 2018 г. молоком и кулинарным изделием обеспечиваются обучающиеся 1-4 классов, на основании решения координационного совета при Правительстве Удмуртской Республике [5]. Обеспечение кулинарным изделием финансируется совместно из средств бюджета муниципального образования «Город Ижевск» и бюджета Удмуртской Республики. Обеспечение молоком финансируется из средств бюджета Удмуртской Республики [10].

С 2011 года в образовательных организациях города Ижевска началась апробация инновационной автоматизированной карточной системы оплаты, учёта и организации питания учащихся – проекта «Школьная электронная карта». Школьники получают возможность питаться в столовой, как по комплексному обеду, так и по меню со свободным выбором, предъявляя в качестве оплаты индивидуальную пластиковую карту. При этом родители могут отслеживать операции по карте в «Личном кабинете» в сети Интернет [10].

Формирование культуры здорового питания в образовательных учреждениях города Ижевска ведется в трех направлениях:

1. Рациональная организация питания в школе, в школьной столовой, где все – от внешнего вида школьной столовой до состава продуктов в школьном буфете – должно соответствовать принципам здорового питания и способствовать формированию здорового образа жизни.

2. Реализация образовательных программ по формированию культуры здорового питания. На протяжении многих лет зарекомендовала себя комплексная программа «Разговор о правильном питании». Программа предусматривает различные формы организации занятий, наиболее эффективные в разном возрасте, и предполагает тесное взаимодействие с родителями.

3. Третье направление – просветительская работа с родителями (законными представителями), вовлечение родителей в процесс формирования культуры здорового питания в семье. Специальные исследования показывают, что питание детей в семье, как правило, нерационально и несбалансированное, нарушен режим питания. Во многих семьях в питании мало овощей, фруктов, молочных продуктов, а предпочтение отдается колбасным и кондитерским изделиям [10].

Ежегодно в рамках Национальной программы «Школьное молоко» проводятся республиканские конкурсы, направленные на повышение роли молока в детском питании. Для первоклассников города Ижевска на Центральной площади проходит праздничное мероприятие «Дай пять». В 2016, 2017 году 103 класса города Ижевска принимали активное участие в конкурсах «Когда я вырасту», «Все дается нам легко, если пьем мы молоко». Общее количество участников – 3200 человек. Победителями стали обучающиеся из МБОУ СОШ №№ 8, 11, 32, 46, 42 [10].

Положительными факторами в организации школьного питания являются:

- разработка и утверждение Постановления Администрации г. Ижевска от 27.12.2018 г. № 1250 «Об утверждении порядка обеспечения бесплатного питания обучающихся 1-11 классов муниципальных образовательных организаций МО «город Ижевск»;

- разработка единой формы примерного контракта на услуги по организации питания обучающихся;

- сохранение процента охвата горячим питанием среди обучающихся до 95,4%;

- улучшение технического состояния помещений пищеблоков, обновление технологического оборудования за счет привлечения внебюджетных источников;

- повышение стоимости дня питания для льготных категорий, обучающихся с 40,65 руб. до 60 и 63,16 рублей соответственно;

- предоставление бесплатного питания всем обучающимся с ограниченными возможностями с 01.09.2019 г. за счет средств республиканского и муниципального бюджетов;

- положительная динамика в реализации проекта «Школьная электронная карта»;

- увеличение количество обучающихся, занимающихся по Федеральной программе «Разговор о правильном питании», с 18 000 до 23000 обучающихся;

- участие образовательных организаций города Ижевска в реализации Всероссийского проекта ВОЗ «Улучшение здоровья детей и подростков в российских школах, включая продвижение здорового питания и физической активности» [6].

В рамках мероприятий, по обеспечению качества питания обучающихся актуальным остается контроль:

- 1) соблюдения санитарных норм и правил на пищеблоках, соблюдения законодательства по вопросам защиты прав потребителей;

- 2) обеспечения безопасными пищевыми продуктами и водой, безопасными в эпидемиологическом отношении условиями жизнедеятельности.

Представляется справедливым мнение авторов [10], что достичь положительных результатов в области организации питания можно только при комплексном подходе и активном взаимодействии организаторов питания, администрации образовательных учреждений, педагогов, родителей и обучающихся [10].

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система Консультант Плюс.

2. Федеральная программа «Разговор о правильном питании». [Электронный ресурс]: из сайта: <https://minobrnauki.gov.ru/>

3. СанПиН 2.4.5.2409-08 «Санитарно-эпидемиологические требования к организации питания обучающихся в общеобразовательных учреждениях, учреждениях [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система Консультант Плюс.

4. Подпрограмма «Детское и школьное питание» государственной программы Удмуртской Республики «Развитие образования [Электронный ресурс]: из сайта: <https://udmedu.ru>

5. Подпрограмма «Детское и школьное питание» муниципальные программы муниципального образования «Город Ижевск» «Развитие образования на 2015-2020 годы» [Электронный ресурс]: из сайта: <https://udmedu.ru> подпрограмма

6. Постановления Администрации г. Ижевска от 27.12.2018 г № 1250 «Об утверждении порядка обеспечения бесплатного питания обучающихся 1-11 классов муниципальных образовательных организаций МО «город Ижевск [Электронный ресурс]: Из сайта: <https://www.izh.ru/>

7. Постановления Администрации города Ижевска от 23 июня 2010 г № 616 «О передаче в безвозмездное пользование производственных помещений столовых муниципальных учреждений образования города Ижевска. [Электронный ресурс]: Из сайта: <https://www.izh.ru/>

8. Отчёт управления школьного и дошкольного образования по организации питания в школах г. Ижевска за 2018 год. [Электронный ресурс]: <https://www.izh.ru/>

9. Официальный сайт Министерство образования и науки УР [Электронный ресурс]: из сайта: <https://udmedu.ru/>

10. Официальный сайт Администрации города Ижевска [Электронный ресурс]: из сайта: <https://www.izh.ru/>

11. Касаткина Е.А., Артыков С.Т. Молодежная политика как объект государственного и муниципального управления // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. – 2020. – Т. 30. – № 2. – С. 200-207.

12. Коротаева Е.А. Правовая основа регионального управления в социальной сфере // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. – 2017. – Т. 27. – № 4. – С. 104-109.

*Kasatkina E.A., Tamendarov R.V.*

## **DIRECTIONS OF ACTIVITY OF REGIONAL GOVERNMENT AND LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES ON CATERING OF PUPILS IN SCHOOLS**

**Annotation.** The article defines the basics of catering for schoolchildren, which is one of the priorities of the educational system of Izhevsk. Data on the organization of providing free meals to schoolchildren are provided. The authors show the implemented Federal, Republican, and municipal target programs and projects in the field of catering of educational institutions in Izhevsk. Based on the given analytical data, the authors formulate the problems of organizing a full-fledged hot meal for schoolchildren. In conclusion, positive factors in the organization of school meals and directions for improving the effectiveness of educational organizations in catering are formulated.

**Keywords:** municipal education, educational organization, school meals, Federal program, municipal program, models of food organization, healthy food, solvency.

Тамендаров Ренат Варисович  
Магистрант 1 курса направление  
подготовки «Региональное и  
муниципальное управление»  
студент группы 3М-38.04.04.01-11  
ФГБОУ ВО «УДГУ», Институт  
экономики и управления  
426034 Россия, г. Ижевск  
ул. Университетская, 1 (корпус 4)

Касаткина Елена Анатольевна,  
Кандидат экономических наук, доцент  
E-mail: [kora-tay@yandex.ru](mailto:kora-tay@yandex.ru)  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный  
университет»  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская,  
1 (корп. 4)

R.V. Tamendarov  
1st year master's student direction  
training «Regional and municipal  
administration»  
student of group 3M-38.04.04.01-11  
FGBOU VO «Udmurt State University»,  
Institute of Economics and Management  
426034, Russia, Izhevsk,  
Universitetskaya st., 1/4

E.A. Kasatkina,  
Candidate of Economic Sciences,  
Associate Professor  
Udmurt State University  
426034, Russia, Izhevsk,  
Universitetskaya st., 1/4  
E-mail: [kora-tay@yandex.ru](mailto:kora-tay@yandex.ru)

## РАЗВИТИЕ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

**Аннотация.** В данной статье рассматривается процесс развития контрактной системы в Удмуртской Республике с момента назначения Министерства финансов Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Удмуртская Республика является первым регионом в Российской Федерации, осуществившим «централизацию закупок» в соответствии с федеральным законодательством. Сделан вывод о необходимости дальнейшего развития контрактной системы в Удмуртской Республике в части автоматизации процессов закупки товаров, работ, услуг, а также усовершенствования механизма работы с закупками «малого объема».

**Ключевые слова:** контрактная система, закупки, закупочная деятельность, государственные закупки, контрактная служба, контрактный управляющий, полномочия, уполномоченный орган, заказчик, экономия бюджетных средств.

Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – контрактная система в сфере закупок) – совокупность участников контрактной системы в сфере закупок (федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок, иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», заказчики, участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями), уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок) и осуществляемых ими, в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд [1].

При разработке концепции контрактной системы в России был использован опыт зарубежных стран, в частности США, закупочная деятельность которой представляет собой государственную хозяйственную деятельность. Федеральная контрактная система США является значимой частью государственного регулирования социального и экономического развития страны. Объем бюджетных средств, которые управляются в рамках федеральной контрактной системы, составляет более 500 млрд долл. США. Участниками ФКС выступают более 160 тыс. коммерческих организаций. Почти 12,5% трудоспособного населения США (около 17 млн чел.) заняты в сфере госзаказов [6]. Государственные закупки нужны для выполнения государственных и муниципальных программ, для организации текущей деятельности государственных организаций. Государство является крупнейшим заказчиком продукции национальных отраслей и работ для общественно-государственных нужд. Через систему государственных закупок оно обеспечивает производство общественных благ: приобретает продукцию для нужд национальной обороны и безопасности, для проведения фундаментальных научных исследований и оказания услуг в социальной сфере. В определенных сферах деятельности государство является единственным покупателем товаров или услуг. Перечисленные факторы превращают государство в крупнейшего игрока на рынке. Объемы государственных закупок оказывают существенное влияние на уровень цен продукции, закупаемой через систему госзаказа, влияют на размер и структуру доходов поставщиков, исполнителей государственных контрактов, на уровень заработной платы, создают дополнительные рабочие места.

Государственные закупки являются не только инструментом обеспечения государственных нужд, но также мощным и эффективным инструментом государственной политики. Так,

например, через механизм государственного заказа можно влиять на экономический рост и развитие, повышение деловой активности, управлять бюджетно-налоговой политикой [7].

На данный момент государственные закупки в России регулируется Федеральным законом № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [1] (далее – Закон о контрактной системе), в соответствии с которым приобретение необходимых товаров, работ и услуг осуществляется через конкурентные торги. Проведение конкурентных закупок позволяет снизить стоимость продукции для государственных нужд, обеспечить уровень прозрачности и подконтрольности процесса купли-продажи.

На федеральном уровне с 2017 года функции по проведению политики в области планирования, размещения и исполнения государственного заказа переданы Министерству финансов Российской Федерации путем внесения изменений в Постановление Правительства РФ от 26.08.2013 № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [2]. Ранее данные функции выполняло Министерство экономического развития Российской Федерации. На региональном уровне Министерство финансов Удмуртской Республики сменило Министерство экономики Удмуртской Республики.

Перед новым уполномоченным органом остро встал вопрос о направлении и курсе политики в сфере государственных закупок. В соответствии со статьей 38 Закона о контрактной системе [1], заказчики, совокупный годовой объем закупок которых превышает сто миллионов рублей, создают контрактные службы; в случае, если совокупный годовой объем закупок заказчика не превышает сто миллионов рублей и у заказчика отсутствует контрактная служба, заказчик назначает должностное лицо, ответственное за осуществление закупки или нескольких закупок, включая исполнение каждого контракта. Работники контрактной службы, контрактный управляющий должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок. На территории Удмуртской Республики осуществляют деятельность более 2 тысяч государственных и муниципальных заказчиков, соответственно в каждом учреждении должен быть либо контрактный управляющий, либо контрактная служба. Также в связи с тем, что Закон о контрактной системе, а также иные подзаконные акты, регулирующие отношения в сфере закупок, постоянно подвергаются изменениям, дополнениям, заказчикам необходимо выделять дополнительные бюджетные средства на обучение и повышение квалификации своих сотрудников. Чаще всего контрактные управляющие совмещают свою деятельность с основной (например, в медицинских учреждениях – экономисты, бухгалтеры, юристы-консультанты и так далее). Поэтому в ноябре 2017 года в Удмуртской Республике было принято решение об организации централизованной системы закупок Удмуртской Республики.

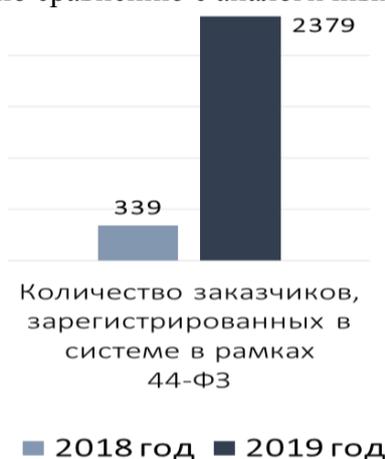
В соответствии с пунктом 1 статьи 26 Закона о контрактной системе [1], под централизованными закупками понимается возможность создания государственного органа, муниципального органа, казенного учреждения, уполномоченного на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков, или несколько таких органов, казенных учреждений либо полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для соответствующих заказчиков могут быть возложены на один такой государственный орган, муниципальный орган, одно такое казенное учреждение или несколько государственных органов, муниципальных органов, казенных учреждений из числа существующих. Такие уполномоченные органы, уполномоченные учреждения осуществляют полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков, установленные решениями о создании таких уполномоченных органов, уполномоченных учреждений или о наделении их указанными полномочиями.

Распоряжением Правительства УР от 08.11.2017 № 1401-р «О создании государственного казенного учреждения Удмуртской Республики «Региональный центр закупок Удмуртской Республики» [4] было принято решение о создании такого уполномоченного учрежде-

ния, основной целью которого является осуществление полномочий на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков Удмуртской Республики. Указанным распоряжением Министерству финансов Удмуртской Республики поручено выступить учредителем государственного казенного учреждения Удмуртской Республики «Региональный центр закупок Удмуртской Республики». Приказом Министерства финансов Удмуртской Республики от 13.12.2018 года № 281 было создано ГКУ УР «РЦЗ УР» [5].

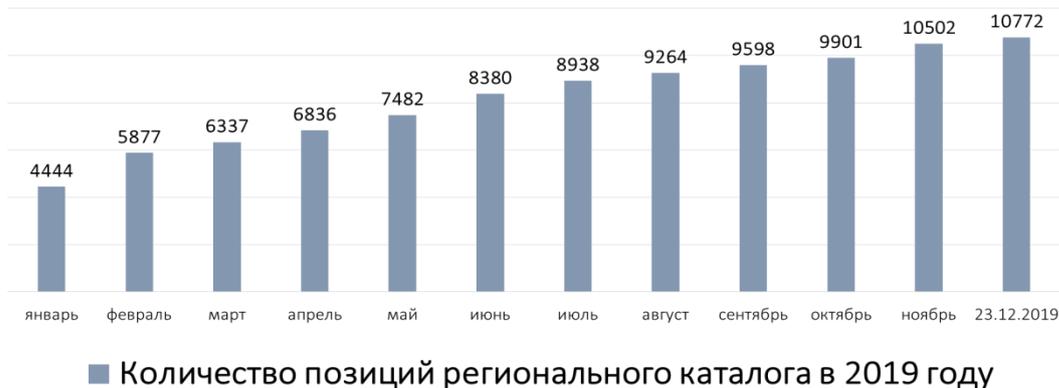
Для передачи полномочий на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) от заказчика к Центру закупок необходимо заключить Соглашение о передаче полномочий.

Большая часть заказчиков Удмуртской Республики подписали данное соглашение в 2018 году, то есть сразу после создания уполномоченного органа. В 2019 же году к заказчикам Удмуртской Республики присоединились и муниципальные заказчики, что отчетливо видно на рисунке 1. По данным, приведенным в гистограмме, в 2019 году количество заказчиков, увеличилось на 701,77% по сравнению с аналогичным периодом 2018 года.



**Рис. 1. Динамика роста количества заказчиков**

Также одной из функций данного учреждения является создание инструментов, позволяющих обеспечивать принципы эффективности и обоснованности закупок. Так, например, по аналогии с Федеральным каталогом товаров, работ, услуг был создан Региональный каталог товаров, работ, услуг (далее – РКТРУ). Данная возможность упростила заказчикам выбор способа обоснования начальной (максимальной) цены контракта (далее – Н(М)ЦК), то есть отсутствует необходимость запроса коммерческих предложений, поиска исполненных контрактов для обоснования выбранной Н(М)ЦК. Соответственно данный способ ускоряет процесс определения поставщика (подрядчика, исполнителя), что немаловажно для заказчика. На рисунке 2 отражено количество добавленных позиций (товары, работы, услуги), внесенных в РКТРУ.



**Рис. 2. Динамика роста количества внесенных в РКТРУ позиций (товаров, работ, услуг)**

С применением позиций РКТРУ у заказчика отсутствует возможность покупки товаров по завышенным ценам. Этот аспект становится чрезвычайно актуальным в процессе упорядочения взаимоотношений разных уровней территориального управления [8].

В соответствии с Законом Удмуртской Республики «О бюджете Удмуртской Республики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» [3], прогнозируемый общий объем доходов бюджета Удмуртской Республики, согласно классификации доходов бюджетов Российской Федерации, составил 72 868 709,5 тыс. рублей. По данным ежегодной отчетности ГКУ УР «РЦЗ УР» в 2019 году удалось сэкономить более 2,2 млрд рублей, что составило 3,09% от общего объема доходов бюджета Удмуртской Республики.

На рисунке 3 представлены суммы экономии в млн. рублей в разрезе по основным отраслям деятельности.

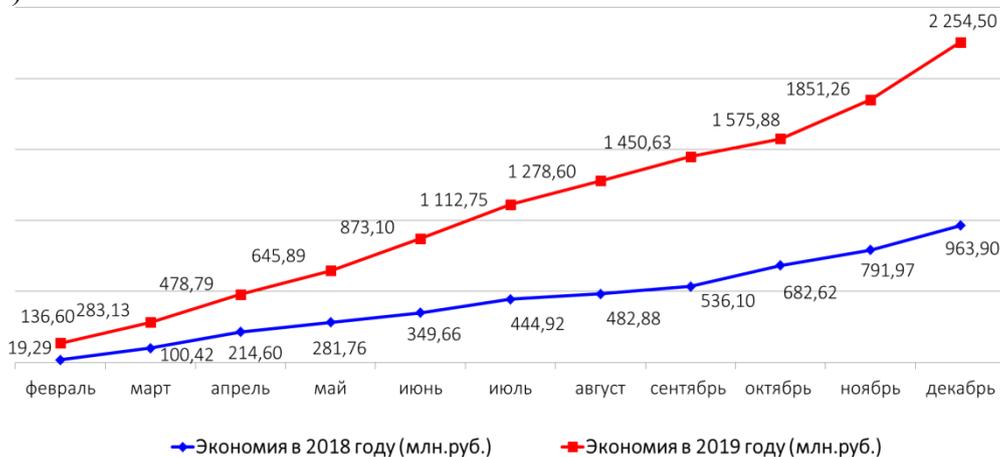


**Рис. 3. Экономия бюджетных средств в разрезе основных отраслей деятельности (млн рублей)**

Проанализировав закупки, проведенные Региональным центром закупок, можно сделать вывод, что благодаря совершенствованию системы закупок в УР растет одновременно несколько показателей, таких как:

- сумма экономии по итогам проведения конкурентных закупок,
- количество состоявшихся закупок (где приняли участие 2 и более участников закупки),
- количество участников, изъявивших желание принять участие в таких закупках в связи с «прозрачностью» их проведения,
- количество заказчиков, желающих «сотрудничать» с Региональным центром и т.д.

По данным Единой информационной системы в сфере закупок, темп прироста экономии бюджетных средств в 2018 и 2019 годах (месяц к месяцу) схож, что видно на графике (рисунок 4).



**Рис. 4. Динамика роста экономии бюджетных средств**

Рекордный темп прироста экономии бюджетных средств наблюдался в марте. В 2018 году он составил 420,58%, а в 2019 году 107,27%. Наиболее низким показателем в 2018 году является 8,53% в августе, а в 2019 году – 8,63% в октябре.

Приведение в упорядоченную и прозрачную систему механизма использования бюджетных средств, что предполагает анализ контрактной системы, обусловлено, в том числе основной задачей органов управления на всех уровнях – повышении уровня жизни населения. Особенно актуальна эта задача на уровне регионов и муниципальных образований [9].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что организация централизованной системы закупок Удмуртской Республики положительно сказалась на открытости, прозрачности информации, обеспечении добросовестной конкуренции, единстве контрактной системы, а также экономии бюджетных средств.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Федеральный закон № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс.

2. Постановление Правительства РФ от 26.08.2013 № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

3. Закон Удмуртской Республики «О бюджете Удмуртской Республики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // СПС КонсультантПлюс.

4. Распоряжение Правительства УР от 08.11.2017 № 1401-р «О создании государственного казенного учреждения Удмуртской Республики «Региональный центр закупок Удмуртской Республики» // <http://www.udmurt.ru/>

5. Приказ Министерства финансов Удмуртской Республики от 13.12.2017 года № 281 // <http://www.udmurt.ru/>

6. Галанов В.А., Гришина О.А., Шибяев С.Р. Зарубежный опыт закупочной деятельности государства. – М., ИНФРА-М, 2010.

7. Зибзеева Е.В. Управление государственными и муниципальными закупками // Финансовые исследования, – 2010. – № 2. – С. 33.

8. Касаткина Е.А. Совершенствование экономических взаимоотношений разных уровней управления территориальной организации: диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Ижевская государственная сельскохозяйственная академия. Ижевск, 2006.

9. Коротаева Е.А. Направления развития муниципальной экономики в сфере малого предпринимательства // Вестник Ижевского государственного технического университета. – 2014. – № 4. – С. 86-89.

*Kasatkina E.A., Tatarkina A.A.*

## DEVELOPMENT OF THE CONTRACT SYSTEM IN THE UDMURT REPUBLIC

**Annotation.** This article examines the process of development of the contract system in the Udmurt Republic since the appointment of the Ministry of Finance of the Russian Federation as the Federal Executive authority for regulating the contract system in the field of procurement of goods, works, and services for state and municipal needs. The Udmurt Republic is the first region in the Russian Federation to implement «centralized procurement» in accordance with Federal law. The conclusion is made about the need for further development of the contract system in the Udmurt Republic in terms of automating the processes of purchasing goods, works, services, as well as improving the mechanism for working with «small volume» purchases.

**Keywords:** contract system, procurement, procurement activities, public procurement, contract service, contract Manager, authority, authorized body, customer, budget savings.

Касаткина Елена Анатольевна,  
Кандидат экономических наук, доцент  
ФГБОУ ВО «Удмуртский  
государственный университет»  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)  
E-mail: [kora-tay@yandex.ru](mailto:kora-tay@yandex.ru)

Татаркина Анастасия Анатольевна  
Магистрант 1 курса направления подготовки  
«Региональное и муниципальное управление»  
гр. ЗМ-38.04.04.01-11 ФГБОУ ВО «УдГУ»,  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)

E.A. Kasatkina,  
Candidate of Economic Sciences,  
Associate Professor  
Udmurt State University  
426034, Russia, Izhevsk,  
Universitetskaya st., 1/4  
E-mail: [kora-tay@yandex.ru](mailto:kora-tay@yandex.ru)

A.A. Tatarkina  
1st year master student of «Regional  
and municipal management»  
gr. ZM-38.04.04.01-11  
FGBOU VO «Udmurt State University»,  
Universitetskaya st., 1,  
Izhevsk, Russia, 426034

## ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ИМУЩЕСТВОМ

**Аннотация.** В статье рассмотрены пути повышения эффективности управления муниципальной собственностью. Одной из приоритетных задач развития местного самоуправления и государственного управления является управление муниципальной собственностью. Вовлечение в хозяйственный оборот неиспользуемых или используемых не по назначению объектов недвижимого имущества на сегодняшний день вызывает сегодня целый ряд проблем, решение которых обеспечит динамичное развитие экономики муниципального образования.

**Ключевые слова:** муниципальное имущество, муниципальная собственность, местное самоуправление, эффективность.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] экономическую основу местного самоуправления составляет имущество, которое находится в муниципальной собственности. В состав муниципального имущества входит имущество, необходимое для решения вопросов местного значения, включая муниципальные земли, имущество, предназначенное для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также для обеспечения деятельности органов местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений.

Приоритетами в сфере управления муниципальным имуществом являются [3]:

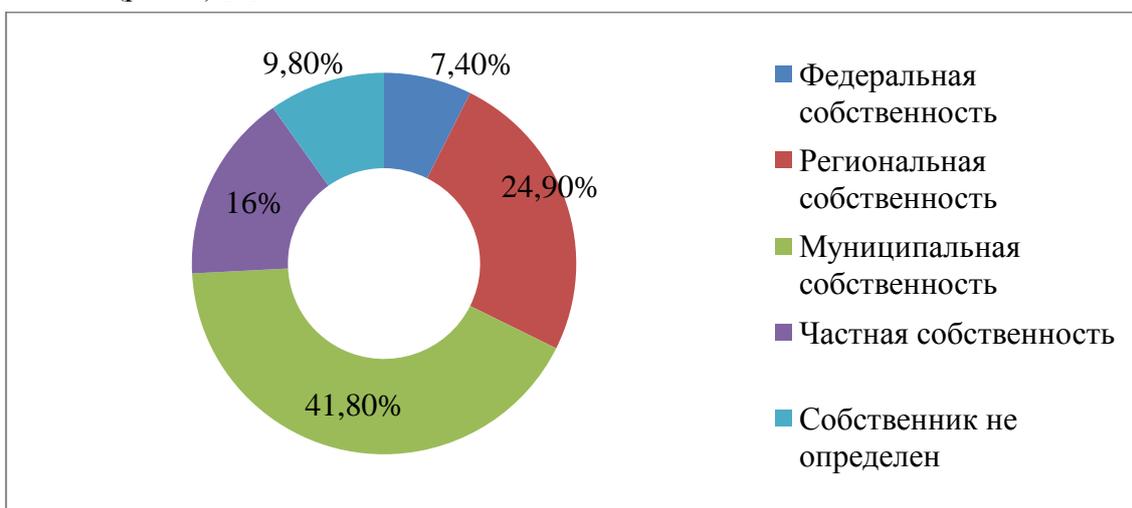
- создание оптимальной структуры муниципальной собственности, отвечающей функциям (полномочиям) органов местного самоуправления, переход к наиболее эффективным организационно-правовым формам муниципальных организаций;
- повышение эффективности использования муниципального имущества, обеспечение его сохранности;
- получение полной и достоверной информации о землях, составляющих территорию муниципального образования;
- совершенствование процессов учета муниципального имущества для эффективного управления им;
- работа по выявлению объектов, имеющих признаки бесхозных, с целью обеспечения их стабильного функционирования.

Практика показывает, что достижение эффективного управления муниципальным имуществом возможно лишь при одновременном и комплексном решении ряда задач, одна из которых – это вовлечение в хозяйственный оборот неиспользуемых или используемых не по назначению объектов. Основными направлениями по вовлечению в хозяйственный оборот либо списанию выявленного неиспользуемого или используемого не по назначению недвижимого имущества, а также бесхозного и выморочного недвижимого имущества являются: безвозмездная передача недвижимого имущества в федеральную собственность, в собственность Удмуртской Республики; передача неиспользуемого недвижимого имущества от одного балансодержателя другому; передача неиспользуемого недвижимого имущества в аренду; изъятие неиспользуемого недвижимого имущества в целях реализации его путем приватизации; дача согласия на продажу недвижимого имущества; иные решения (в том числе, привлечение инвесторов путем заключения концессионных соглашений и проч.) [7]. Обозначенные направления становятся одними из наиболее актуальных для повышения эффективности управления муниципальными образованиями с небольшими источниками доходов [5].

В целях повышения эффективности управления государственным и муниципальным имуществом на территории Удмуртской Республики, увеличения доходов от использования недвижимого имущества, достижения оптимального состава государственной и муниципальной собственности Указом Главы Удмуртской Республики от 12.02.2018 № 42 утвер-

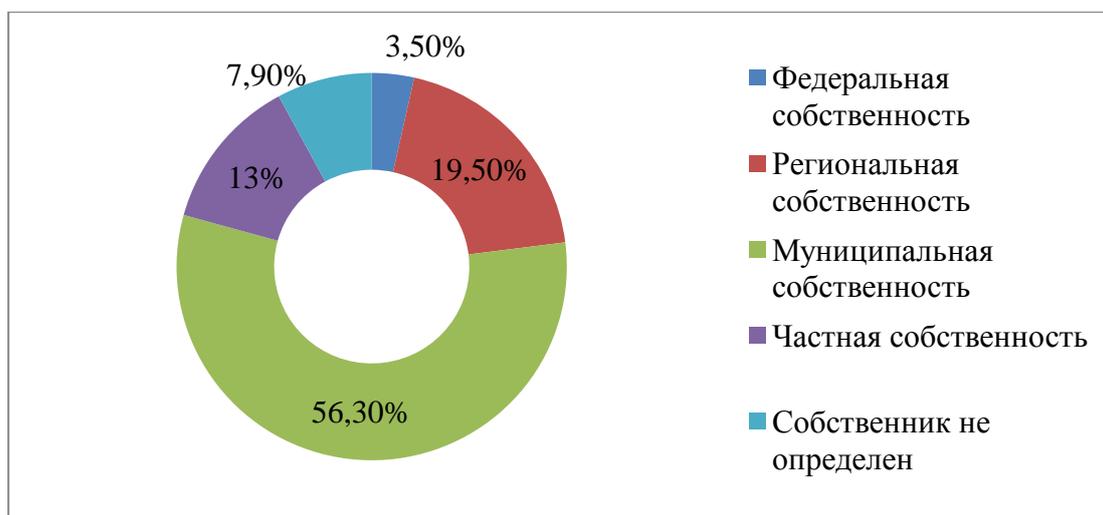
жден План мероприятий («дорожная карта») по вовлечению в хозяйственный оборот неиспользуемого или неэффективно используемого недвижимого имущества на территории Удмуртской Республики на 2018 год [2].

Основная работа по реализации данного плана была возложена на органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, а также на Министерство имущественных отношений Удмуртской Республики. В апреле 2018 года было обследовано 273 объекта недвижимого имущества, расположенных в городах и районах Удмуртской Республики, что составляет 27% от общего количества объектов Удмуртской Республики. На 1 мая 2018 года было выявлено количество неиспользуемых объектов недвижимого имущества – **1486 единиц** (рис. 1) [8].



**Рис. 1. Неиспользуемые объекты недвижимого имущества на территории Удмуртской Республики по состоянию на 1 мая 2018 года (%)**

На 1 января 2019 года было выявлено **2486 единиц** неиспользуемого имущества. Обследование было проведено во всех муниципальных образованиях Удмуртской Республики (рис. 2).



**Рис. 2. Неиспользуемые объекты недвижимого имущества на территории Удмуртской Республики по состоянию на 1 января 2019 года (%)**

В динамике за год можно отметить, что снизилось количество регионального имущества, но выросло количество муниципального имущества. Также снизилось количество имущества, собственник которых не определен. Количество объектов недвижимого имущества на территории Удмуртской Республики, в отношении которых органами местного самоуправления и органами государственной власти приняты решения о вовлечении их в хозяй-

ственный оборот либо о списании, составляет 1545 единиц, реализовано 1104 единицы решений (в частности, 417 единиц – продано; 330 единиц было передано в аренду; по 357 единицам были приняты иные решения) [7].

Одной из целей реализации «дорожной карты» является активная работа органов местного самоуправления и АО «Корпорация развития Удмуртской Республики», направленная на минимизацию расходов на вовлечение объектов в хозяйственный оборот, в том числе на привлечение инвесторов для финансирования текущего, капитального ремонта (реконструкции, модернизации) объектов недвижимости.

Ориентировочная общая сумма доходов от реализованного с начала 2018 года и планируемого к реализации до конца 2020 года неиспользуемого недвижимого имущества на территории Удмуртской Республики составляет **343 447,54 тыс. руб.**, в том числе [7]:

- общая сумма доходов от реализованного за период с 1 января 2018 года по 1 января 2020 года недвижимого имущества составила 218 517,82 тыс. руб. (реализовано 394 неиспользуемых объекта недвижимости государственной и муниципальной собственности);

- общая сумма планируемых к получению до конца 2020 года доходов от реализации недвижимого имущества составит 124 929,72 тыс. руб. (планируется к продаже до конца 2020 года 146 неиспользуемых объектов недвижимости).

Экономия расходов на содержание неиспользуемых объектов после их продажи составит 69 180,48 тыс. руб.

Кроме того, общая сумма доходов от переданного с начала 2018 года в аренду неиспользуемого недвижимого имущества (по состоянию на 01.01.2020) составила **21 584, 29 тыс. руб.**; общая сумма планируемых к получению до конца 2020 года доходов от передачи недвижимого имущества в аренду составит **11 218,63 тыс. руб.** [8].

Доходы от вовлечения неиспользуемых объектов недвижимости в хозяйственный оборот направляются органами местного самоуправления на решение вопросов местного значения и социальных задач.

По нашему мнению, эффективность должна измеряться в следующем:

- 1) доходность (то есть максимально возможный доход в муниципальный бюджет);
- 2) выполнение социальных функций;
- 3) оптимизация структуры муниципальной собственности в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста.

Учитывая эти показатели, необходимо совершенствовать систему управления муниципальной собственностью, повышая эффективность расходования средств бюджета, одновременно делать акцент на максимальном поступлении доходов в бюджет муниципалитета. Основным вопросом, который необходимо решить в рамках управления муниципальными финансами, является установление равновесия между возрастающими расходами муниципалитета и ограниченными доходами. Такое разделение процессов функционирования и развития делает целесообразным разделение бюджета на две относительно самостоятельные части – бюджет функционирования и бюджет развития [4].

Муниципальная собственность является важным активом, поэтому необходимо эффективное управление – как для увеличения доходов в бюджет, так и для решения социальных задач. Целью управления муниципальной собственностью является обеспечение эффективного использования муниципального имущества для повышения качества жизни местного населения, создания благоприятной среды для труда и отдыха.

Объекты муниципальной собственности в первую очередь предназначены и должны использоваться для реализации полномочий органов местного самоуправления по повышению уровня социально-экономического развития муниципального образования [6].

Наиболее значимыми проблемами, снижающими эффективность деятельности органов местного самоуправления в процессе использования муниципальной собственности, являются:

- 1) несовершенство системы нормативно-правового регулирования процесса управления муниципальной собственностью;

- 2) несоответствие полномочий органов местного самоуправления имеющимся в их распоряжении материальным ресурсам;
- 3) несоответствие правового статуса муниципальных предприятий целям и характеру их деятельности;
- 4) обеспечение населения отдельными видами социальных услуг ниже социальных стандартов [4].

Для решения этих задач ключевым является привлечение инвестиций (спонсоров) и создание условий для их заинтересованности. Необходимо повышение уровня самоорганизации населения, что даст возможность не только выражать, но и отстаивать собственные интересы в процессе деятельности, связанной с управлением муниципальной собственностью. На практике это может показаться невыполнимыми условиями, но выполнение этих мер повысит эффективность управления муниципальной собственностью, а также решению важных социально-экономических задач.

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
2. Указ Главы УР от 12.02.2018 № 42 «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») по выявлению неиспользуемого или неэффективно используемого недвижимого имущества на территории Удмуртской Республики и его вовлечению в хозяйственный оборот на 2018 год» // [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
3. Постановление Администрации г. Ижевска от 10.12.2019 № 2427 «Об утверждении муниципальной программы «Управление муниципальной собственностью» // [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
4. Буренкова Е.С. Пути повышения эффективности управления муниципальной собственностью: Статья. – Изд.: Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет информационных технологий, механики и оптики (Санкт-Петербург), 2008 // [Электронный ресурс] – URL: <http://elibrary.ru>
5. Коротаяева Е.А. Проблемы экономической самостоятельности местных бюджетов сельских поселений // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. – 2012. – № 2. – С. 150-154.
6. Коротаяева Е.А. Направления развития муниципальной экономики в сфере малого предпринимательства // Вестник Ижевского государственного технического университета. – 2014. – № 4. – С. 86-89.
7. Официальный сайт Министерства имущественных отношений Удмуртской Республики. Раздел «Дорожная карта» по вовлечению в оборот недвижимого имущества на территории Удмуртии – Обобщенная информация Главе Удмуртской Республики // [Электронный ресурс] – URL: <http://www.miour.ru>.
8. Официальный сайт Министерства имущественных отношений Удмуртской Республики. Раздел «Дорожная карта» по вовлечению в оборот недвижимого имущества на территории Удмуртии – Отчеты органов местного самоуправления об исполнении «дорожной карты» // [Электронный ресурс] – URL: <http://www.miour.ru>.

## **IMPROVEMENT OF MUNICIPAL PROPERTY MANAGEMENT EFFICIENCY**

**Annotation.** The article discusses ways to improve the efficiency of municipal property management. One of the priority tasks for the development of local self-government and public administration is the management of municipal property. The involvement in the economic turnover of unused or used for other purposes real estate objects today face a number of problems, the solution of which will ensure the dynamic development of the economy of the municipality.

**Keywords:** municipal property, local government, efficiency.

Касаткина Елена Анатольевна,  
Кандидат экономических наук, доцент  
ФГБОУВО «Удмуртский государственный  
университет»  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)  
E-mail: [kora-tay@yandex.ru](mailto:kora-tay@yandex.ru)

E.A. Kasatkina,  
Candidate of Economic Sciences,  
Associate Professor  
Udmurt State University  
426034, Russia, Izhevsk,  
Universitetskaya st., 1/4  
E-mail: [kora-tay@yandex.ru](mailto:kora-tay@yandex.ru)

Ченарева Александра Дмитриевна  
Магистрант 2 курса направления  
подготовки «Региональное  
и муниципальное управление»  
гр. VM-38.04.04.01-21 ФГБОУ ВО «УдГУ»,  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)

A.D. Chenareva  
2 year master student of «Regional  
and municipal management»  
gr. VM-38.04.04.01-21  
FGBOU VO «Udmurt State University»,  
Universitetskayast., 1,  
Izhevsk, Russia, 426034

## НАПРАВЛЕНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

**Аннотация.** В представленной статье на основе изучения источников раскрыта сущность и содержание информационных технологий и их роль в государственном управлении. Авторами рассматриваются существующие проблемы использования информационных технологий в органах государственного управления на примере Южного территориального отдела Управления Роспотребнадзора по Пермскому краю. Определены направления планирования основных надзорных и организационных мероприятий. В статье представлены данные о деятельности Южного территориального отдела с использованием информационных и коммуникационных технологий, выделен ряд проблем, связанных с использованием информационных технологий. В заключении авторами определены направления повышения эффективности управления отделом на основе использования информационных технологий.

**Ключевые слова:** информационные технологии, интернет-технологии, информационные ресурсы, электронный документооборот, государственное управление, эффективность.

Под информатизацией государственного управления понимается организационный процесс создания информационно-технологической среды для удовлетворения информационных потребностей органов власти, взаимодействующих с ними организаций и граждан на основе формирования и использования информационных ресурсов [8].

Государственная политика в сфере использования информационных технологий в государственном управлении призвана обеспечить координацию деятельности федеральных органов государственной власти по созданию государственных информационных систем, повышение эффективности бюджетных расходов в этой сфере, повысить качество государственных услуг, предоставляемых населению (повышение качества предоставления и обеспечение доступности государственных услуг, создание комфортных условий для получателей этих услуг) [7].

Основной целью информатизации государственного управления является построение информационно-коммуникационной среды, необходимой для повышения качества взаимоотношения с гражданами и организациями путем расширения возможности доступа к информации о деятельности государственного управления; повышения оперативности предоставления отдельных государственных услуг; повышения эффективности межведомственного взаимодействия и внутренней организации деятельности государственного управления на основе межведомственного информационного обмена и обеспечения эффективного использования информационных и телекоммуникационных технологий; повышения эффективности систем информационно-аналитического обеспечения управления, обеспечения оперативности и полноты контроля за деятельностью государственного управления [14].

Доступная в электронном виде информация, в том числе с использованием интернет-технологий, исходящая от государства, может способствовать развитию его диалога с общественностью. Государство как инструмент, призванный служить интересам общества, людей, с внедрением в органы государственной власти информационных и телекоммуникационных технологий получает новые возможности для информирования своих граждан, учета их мнения по ключевым вопросам, повышения эффективности своей деятельности. В информационном обществе государственные органы используют Интернет для реструктуризации, повышения эффективности своей работы, открытого информационного взаимодействия с общественностью [6].

В качестве примера можно привести электронное голосование через Интернет. Оно, по мнению ряда ученых, способно стимулировать политическое участие. Так, в ходе эксперимента в штате Орегон в 2000 г., когда голосование проводилось исключительно посредством электронной почты, явка избирателей превысила 80%. Некоторые ученые считают, что электронные городские собрания – это и есть демократия в ее лучшем проявлении. Но Интернет-

голосование имеет и свои минусы. Их потенциальная опасность состоит в том, что упрощение процедуры подачи гражданами петиций сделает возможным появление целой волны политических инициатив, исходящих от населения [12].

Благодаря развитию онлайн-услуг, государственные организации могут расширить свои возможности по удовлетворению потребностей граждан в более оперативном и эффективном отклике на их запросы. Путем переноса множества информационных ресурсов в Интернет и предоставления людям функций самообслуживания в онлайн-среде, государственные служащие могут превратиться в специалистов, работающих с информацией [10].

Вместе с тем, процесс развития системы оказания электронных государственных и муниципальных услуг был осложнен рядом трудностей. Во-первых, по-прежнему существуют значительные различия между органами государственной власти по качеству и количеству использования информационных и коммуникационных технологий, результаты внедрения подобных технологий носят зачастую ведомственный характер. Во-вторых, инфраструктура публичного доступа населения к сайтам органов государственной власти и другие средства информационно-справочной поддержки и обслуживания населения развиты недостаточно. Получение государственных услуг потребителями в большинстве случаев требует личного их обращения в органы государственной власти, что приводит к большим затратам времени и создает значительные неудобства. В-третьих, недостаточно сформирована нормативно-правовая база предоставления электронных услуг, а также стандарты и регламенты предоставления органами государственной власти услуг с помощью информационных и телекоммуникационных технологий. В-четвертых, не сформирована инфраструктура, обеспечивающая информационную безопасность электронных форм взаимодействия органов государственной власти между собой, с населением и организациями [11].

Проблемы, препятствующие повышению эффективности использования информационных и телекоммуникационных технологий в деятельности органов государственной власти, носят комплексный межведомственный характер, и не могут быть решены на уровне отдельных органов государственной власти. Необходима реализация программно-целевого подхода для обеспечения совместимости государственных информационных систем, разработки стандартов и технологий их взаимодействия [13].

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее – Роспотребнадзор) образована в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [2]. Роспотребнадзор является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения Российской Федерации, защиты прав потребителей на потребительском рынке [2].

Южный территориальный отдел Управления Роспотребнадзора по Пермскому краю (далее – Южный территориальный отдел) является структурным подразделением Управления Роспотребнадзора по Пермскому краю (далее – Управление) и осуществляет свою деятельность согласно Положению о Южном территориальном отделе Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Пермскому краю, утверждённому приказом Управления Роспотребнадзора по Пермскому краю от 04 июля 2013 г. № 123 «Об утверждении положений о территориальных отделах» во взаимодействии с другими структурными подразделениями Управления Роспотребнадзора по Пермскому краю, с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти Пермского края, органами местного самоуправления, федеральным бюджетным учреждением здравоохранения «Центр гигиены и эпидемиологии в Пермском крае», общественными объединениями и иными организациями [3].

Деятельность Южного территориального отдела в 2019 году осуществлялась по утверждённому плану основных надзорных и организационных мероприятий по следующим направлениям [4]:

1) реализация законодательства, направленного на совершенствование федерального государственного надзора в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и защиты прав потребителей;

2) совершенствование федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, надзора в области защиты прав потребителей;

3) реализация концепции формирования электронного правительства в Пермском крае, переход на предоставление отдельных государственных услуг в электронном виде, внедрение информационных технологий в деятельность [4].

Анализ деятельности Южного территориального отдела с использованием информационных технологий за 2015-2019 гг. представлен в таблице 1.

Таблица 1

**Анализ деятельности Южного территориального отдела с использованием информационных и коммуникационных технологий за 2015-2019 гг.**

Показатель	2015	2016	2017	2018	2019
1) Оказание государственных услуг:					
Выдано санитарно-эпидемиологических заключений всего, ед.:	528	685	623	782	725
Принято уведомлений о начале предпринимательской деятельности, всего, ед.:	56	52	43	62	94
2) Информирование органов местного самоуправления о санэпидобстановке, всего направлено материалов, ед.:	352	368	354	398	470
3) Всего рассмотрено обращений граждан, ед.:	341	312	289	318	342
из них поступивших на электронной почтой и на сайт	92	56	41	103	111
рассмотрено обращений с нарушением срока	24	20	18	21	22
4) Обеспечение межведомственного взаимодействия с органами исполнительной власти					
Всего направлено запросов, ед.:	1063	1114	1997	2085	2521
подготовлено ответов в установленный срок, %	96	97	95	98	90
б) Проведено оперативных совещаний по вопросам санэпидблагополучия в год, ед.	115	152	204	252	289

Проведённый анализ деятельности Южного территориального отдела показывает, что основные направления предполагают реализацию мероприятий, обеспечивающих решение задач по исполнению государственных функций и оказанию государственных услуг в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и защиты прав потребителей [3].

В ходе функционирования службы можно выделить ряд проблем, связанных с использованием информационных технологий, в том числе интернет-технологий:

1) Отсутствие централизованного архива материалов по результатам проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Данная проблема для Южного территориального отдела является достаточно актуальной. Согласно Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. 02.08.2019) [1], плановые проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей осуществляются один раз в три года. В связи с этим при осуществлении последующих надзорных мероприятий необходима полная информация о результатах проведённых ранее проверок с целью объективной оценки выполнения обязательных требований законодательства в сфере защиты прав потребителей и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. В настоящее время хранение материалов по результатам проверок осуществляется в бумажном виде в кабинетах специалистов (руководителей групп проверок тех или иных субъектов надзора), что крайне затрудняет поиск необходимой информации при их временном отсутствии или увольнении,

так как последующие проверки могут проводиться другими специалистами. Зачастую хранящиеся дела обезличены, не подписаны, не указан срок хранения и т.д. Большие объёмы хранящихся документов в кабинетах специалистов физически занимают много полезного пространства, что создаёт определённые неудобства как для сотрудников отдела, так и для посетителей учреждения. Удалённость рабочих мест специалистов Южного территориального отдела (до 200 км) создаёт проблемы в оперативном поиске необходимой информации.

2) Отсутствие эффективного и качественного технического обеспечения проведения совещаний с использованием телекоммуникационных средств.

Установленный в кабинете начальника отдела конференц-телефон «Konftel» не используется по своему прямому назначению – проведение аудиоконференций. Принятое два года назад руководством Управления Роспотребнадзора по Пермскому краю решение о внедрении в деятельность аудио-технологий с целью проведения телеконференций так и не нашло своего успешного завершения. Все предпринятые мероприятия (приобретение оборудования, заключение договоров, многочисленные пробные попытки установки связи одновременно со всеми территориальными отделами на территории Пермского края) закончились неудачей в связи с техническими проблемами.

Удалённость рабочих мест специалистов от г. Чайковского достаточно велика (до 300 км), и личное участие всех специалистов в совещаниях, заседаниях коллегий определяет большие затраты на возмещение транспортных и командировочных расходов. Кроме того, в специфике службы очень важна оперативность проводимых организационных мероприятий, так как возможны немедленные принятия коллегиальных решений по вопросам гражданской обороны, защиты от чрезвычайных ситуаций, эпидемий, вспышек инфекционных и профессиональных заболеваний.

3) Отсутствие оперативного и одновременно адресного обмена информацией, в том числе электронной, по вопросам деятельности службы.

Между специалистами в центральном аппарате (г. Пермь) и структурных подразделениях (на территории Пермского края) ежедневно осуществляется постоянный обмен информацией. Часть вопросов решается с помощью телефонных звонков, другая часть с использованием возможностей факсимильной связи, и, конечно же, посредством электронной почты.

Однако при выборе каждого из вышеперечисленных средств возможны проблемы в передаче оперативной информации (занят телефон, в принимающем факсимильном аппарате закончилась бумага или абонент занят, электронная почта поступила на электронный ящик организации, но ответственный специалист своевременно не получил или не перенаправил её адресату). Другими словами, имеют место задержки по техническим причинам и человеческий фактор, негативно сказывающиеся на выполнении основных функций службы Роспотребнадзора, что может привести к негативным последствиям, связанным с вопросами обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия и защиты прав потребителей.

Анализ существующих проблем, связанных с использованием интернет-технологий, предполагает разработку эффективных предложений по их решению с целью повышения эффективности государственного управления [15].

Необходимость повышения эффективности обусловлена в том числе преимущественно социально ориентированным характером предоставляемых населению государственных услуг [9]. На основании вышеизложенного, учитывая существующие в организации проблемы, связанные с использованием интернет-технологий, представляется необходимым внесение следующих предложений для повышения эффективности государственного управления:

1. Создание электронного реестра и архива материалов по результатам надзорных мероприятий в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В этой связи необходимо издание нормативно-правового акта организации, предполагающего ответственность каждого специалиста за сканирование материалов по результатам проверок и размещение их в определённом месте на сервере, с возможностью дальнейшего использования всеми специалистами отдела. Кроме того, ежеквартально Управлением Роспотребнадзора по Пермскому краю проводится выборочный аудит данных материалов, и к

указанной дате они в оригинальном (бумажном) виде доставляются автотранспортом в г. Пермь.

Организация электронного архива позволит обеспечить постоянный и оперативный доступ заинтересованных должностных лиц к материалам проверок, в том числе с целью проведения аудита, исключив тем самым расходы на доставку материалов в г. Пермь из всех подразделений, в том числе и Южного территориального отдела.

Экономический эффект от реализации данного мероприятия будет достигнут за счет снижения затрат на возмещение транспортных услуг.

2. Организация видеоконференцсвязи с функциональными и территориальными подразделениями.

Внедрение в управление Южным территориальным отделом для проведения организационных мероприятий видеоконференцсвязи поднимет на качественно новый уровень проведение оперативных совещаний, коллегий (видеоконференцсвязь с различными городами), принятие и реализация оперативных решений при экстремальных ситуациях.

Система видеоконференцсвязи способствует оптимизации управления и даёт следующие неоспоримые преимущества:

- 1) увеличивает производительность труда, экономит дорогостоящее время руководителя;
- 2) ускоряет процессы принятия решений и дает возможность принимать более обоснованные решения за счет привлечения при необходимости дополнительных экспертов;
- 3) снижает время на поездки и связанные с ними расходы, устраняет усталость и стресс [5].

Экономический эффект от реализации данного мероприятия будет достигнут за счёт экономии рабочего времени, проведённого специалистами в пути, и снижения расходов на возмещение транспортных услуг на доставку специалистов.

В результате реализации всех предложенных мероприятий произойдёт экономия финансовых средств. Социальная эффективность от внедрения данных мероприятий в целом состоит в повышении эффективности предоставления государственных услуг.

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

1. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. 02.08.2019) // Рос. газ. 2008. 30 дек.
2. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. 12.04.2019) // Рос. газ. 2004. 12 марта.
3. Приказ Управления Роспотребнадзора по Пермскому краю от 04 июля 2013 г. № 123 «Об утверждении положений о территориальных отделах» // Опубликован не был.
4. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 06.11.2018 г. № 1067 «Об основных направлениях деятельности на 2019 год» // Опубликован не был.
5. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 14.10.2019 года «Об утверждении плана информатизации на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годы». Опубликован не был.
6. Афанасьев М.Н. Императив постиндустриальной демократии – информационная открытость власти / М.Н. Афанасьев // Общественные науки и современность, – 2010. – № 3. – С. 111.
7. Гараева Ю., Фролов Е. Найдены истоки эффективности информационных технологий [Электронный ресурс] / Ю. Гараева, Е. Фролов – Электрон. журн. – Режим доступа к журн.: <http://www.iteam.ru>.
8. Информационные технологии управления: Учеб. Пособие для вузов / Под ред. Проф. Г.А. Титоренко. – 2-е изд., доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – С. 54.

9. Коротаева Е.А. Правовая основа регионального управления в социальной сфере // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. – 2017. – Т. 27. – № 4. – С. 104-109.
10. Максуров А.А. Интернет как новое правовое пространство / А.А. Максуров // Право и экономика, – 2010. – № 3. – С. 40.
11. Маркарьян Р.В. Основные направления совершенствования правовой регламентации оборота информации через информационно-коммуникационные сети / Р.В. Маркарьян // Юридический мир, – 2011. – № 6. – С. 27.
12. Ситдикова Л.Б. Современное состояние и нормативно-правовое регулирование отношений в сфере оказания информационных услуг / Л.Б. Ситдикова // Гражданское право, – 2009. – № 3. – С. 56.
13. Ситдикова Л.Б. Правовая природа Интернет-услуг / Л.Б. Ситдикова // Гражданское право, – 2008. – № 2. – С. 45.
14. Штырев А.В. Законодательное обеспечение доступа к информации о деятельности органов власти в электронной форме / А.В. Штырев // Право и образование, – 2009. – № 11. – С. 147.
15. Чазова И.Ю. Эффективность государственного и муниципального управления. Учебное пособие / Чазова И.Ю., Войтович В.Ю., Мухина И.А., Коротаева Е.А., Мухин А.А., Иванова А.А. – Ижевск, 2019. – С. 100.

*Kasatkina E.A., Chepkasova M.N.*

## **DIRECTIONS OF USING INFORMATION TECHNOLOGIES IN PUBLIC ADMINISTRATION**

**Annotation.** The article presents the essence and content of information technologies and their role in public administration based on the study of sources. The authors consider the existing problems of using information technologies in public administration on the example of the southern territorial Department Of the Department of Rospotrebnadzor in the Perm region. The directions of planning the main Supervisory and organizational measures are defined. The article presents data on the activities of the southern territorial Department using information and communication technologies, and highlights a number of problems related to the use of information technologies. In conclusion, the authors identified ways to improve the efficiency of Department management based on the use of information technologies.

**Keywords:** information technologies, Internet technologies, information resources, electronic document management, public administration, efficiency.

Чепкасова Мария Николаевна  
Магистрант 1 курса направления подготовки  
«Региональное и муниципальное управление»  
гр. ЗМ-38.04.04.01-11 ФГБОУ ВО «УдГУ»,  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)

M.N. Chepkasova  
1st year master student of «Regional  
and municipal management»  
gr. ZM-38.04.04.01-11  
FGBOU VO «Udmurt State University»,  
Universitetskayast., 1,  
Izhevsk, Russia, 426034

Касаткина Елена Анатольевна,  
Кандидат экономических наук, доцент  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный  
университет»  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)  
E-mail: [kora-tay@yandex.ru](mailto:kora-tay@yandex.ru)

E.A. Kasatkina,  
Candidate of Economic Sciences,  
Associate Professor  
Udmurt State University  
426034, Russia, Izhevsk,  
Universitetskaya st., 1/4  
E-mail: [kora-tay@yandex.ru](mailto:kora-tay@yandex.ru)

## **ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ПРОГРАММ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ С УЧЕТОМ ПЕРЕХОДА НА ФГОС 3++ (НА ПРИМЕРЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОДГОТОВКИ «ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ»)**

**Аннотация.** Изменения, происходящие на сегодня в обществе, вызывают постепенное изменение образовательного пространства с учетом государственных, социальных и личностных потребностей и интересов. Сейчас работодатель со своей стороны предъявляет требования вузам к подготовке высококвалифицированного специалиста, и в силу этого система образования не стоит на месте. В статье рассмотрены нововведения структуры ФГОС 3++ бакалавриата на примере проекта Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования – бакалавриат по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление по сравнению со ФГОС 3+ того же направления подготовки.

**Ключевые слова:** профессиональный стандарт, федеральный государственный образовательный стандарт, закон о государственной гражданской службе.

В настоящее время система российского образования претерпевает изменения, в связи с вводом в действие новых стандартов третьего поколения федеральных государственных образовательных стандартов (далее ФГОС). Если рассматривать в сравнении с государственными образовательными стандартами (ГОС) первого поколения, утвержденные с 2000 года, когда были четко регламентированы все действия образовательных организации в организации учебного процесса, и был четкий перечень дисциплин, которые необходимо было включить учебные планы. С 2005 года были утверждены ГОС второго поколения, ориентированные на получение студентами знаний, умений и навыков.

Что касается ФГОС, утвержденных с 2009 года, то здесь содержатся менее императивные требования к содержанию образовательных программ. Были выделены такие компетенции как общекультурные, общепрофессиональные, и профессиональные.

Проблемы перехода на новые образовательные стандарты в своих работах рассматривали Бахтизин Р.Н., Баулин О.А., Мазитов Р.М., Шайхутдинова Н.А. [6]. Макарова Н.В., Титова Ю.Ф. [7].

С чем же связано введение ФГОС 3+? Необходимость модернизации ФГОС 3+ связано с введением в действие Федерального закона № 122-ФЗ «О внесении изменений в трудовой кодекс Российской Федерации и статьи 11 и 73 федерального закона «Об образовании в РФ» от 02.05.2015 г., а именно формирование требований федеральных государственных образовательных стандартов профессионального образования к результатам освоения основных образовательных программ профессионального образования в части профессиональной компетенции осуществляется на основе соответствующих профессиональных стандартов (при их наличии) [2].

Структура ФГОС 3+ претерпела изменения, стала более рамочной, многие важные требования перенесены в примерные основные образовательные программы (ПООП), которые частично становятся нормативными. ФГОС 3++ предполагает новую структуру и имеет отличительные особенности по сравнению с ФГОС 3+.

Рассмотрим структуру ФГОС 3++ бакалавриата на примере проекта Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования – бакалавриат по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление по сравнению со ФГОС 3+ того же направления подготовки. Одним из нововведений стало то, что обучение может осуществляться в очной и очно-заочной формах при получении первого высшего образования, при получении второго и последующих образований – в очной, очно-заочной и заочной формах. Незначительно изменилась область и сферы, задачи профессиональной деятельности выпускников.

Изменились требования к кадровым условиям реализации программы бакалавриата. Так, например, не менее 70 процентов численности педагогических работников организации,

участвующих в реализации программы должны вести научную, учебно-методическую и (или) практическую работу, соответствующую профилю преподаваемой дисциплины.

Программа бакалавриата согласно ФГОС 3++ устанавливает обязательные универсальные и общепрофессиональные компетенции. Профессиональные компетенции должны быть сформированы на основе профессиональных стандартов, соответствующих профессиональной деятельности выпускников, а также, при необходимости, на основе анализа требований к профессиональным компетенциям, предъявляемых к выпускникам на рынке труда, обобщения зарубежного опыта, проведения консультаций с ведущими работодателями, объединениями работодателей отрасли, в которой востребованы выпускники в рамках направления подготовки.

Профессиональные стандарты – это перечни норм, в которых зафиксированы уровни квалификации, позволяющие заниматься той или иной профессиональной деятельностью, работать на определенных должностях. Содержание профессиональных стандартов раскрыто в статье 195.1 Трудового кодекса РФ от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 16.12.2019) (далее ТК РФ) [1].

Как же профессиональные стандарты затронули сферу государственного и муниципального управления? Так, например, приказом Министерства труда РФ от 21.02.2019 № 103Н утвержден профессиональный стандарт «Бухгалтер» [5]. Сейчас практически в любой организации и в любом учреждении, вне зависимости от формы собственности, есть бухгалтер, значит ли это, что всем бухгалтерам теперь надо соответствовать профессиональному стандарту? В соответствии со ст.12 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ [3] (далее Закон о государственной службе) на бухгалтера будут распространяться квалификационные требования для замещения должностей гражданской службы, в связи, с чем бухгалтер должен будет соответствовать именно этому стандарту.

В настоящее время закон о государственной службе – основной нормативный документ, который регламентирует деятельность государственных служащих в Российской Федерации, в нём отражены все постулаты прохождения государственной гражданской службы. То есть на сегодняшний день четкого профессионального стандарта для граждан, занимающих должности государственной гражданской службы нет, и в части, не урегулированной служебным законодательством, применяются статьи ТК РФ. Закон о государственной службе содержит права и обязанности государственных служащих, квалификационные требования, должности гражданской службы и т.д. Профессиональный стандарт, в свою очередь содержит конкретные характеристики квалификации, необходимые для осуществления определенного вида профессиональной деятельности, в том числе выполнения определенной трудовой функции. Профессиональный стандарт для государственных служащих необходим с точки зрения конкретизаций квалификационных требований, трудовых функций и трудовые действия. Что касается трудовых функций государственного служащего, они отражены в должностном регламенте, который в соответствии со ст. 47 закона о государственной службе является составной частью административного регламента государственного органа.

Таким образом, переход на ФГОС 3++ повышает уровень самостоятельности формирования образовательных программ ВУЗами, но в то же время повышает уровень ответственности за качество их реализации.

ФГОС 3++ в свою очередь делает акцент на профессиональных стандартах и универсальных компетенциях, что в конечном итоге, на выходе дает сформированного, уже готового специалиста, соответствующего требованиям работодателя и рынка труда в целом, как на российском, так и на международном уровне. Внедрение ФГОС 3++ дает возможность вузам более точно реагировать на изменения в сферах трудовой деятельности, одновременно с этим возрастает их конкурентоспособность.

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

1. «Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 16.12.2019) // Консультант плюс.

2. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ (последняя редакция) // Консультант плюс.
3. Федеральный закон «О государственной службе российского казачества» от 05.12.2005 № 154-ФЗ (последняя редакция) // Консультант плюс.
4. Федеральный закон «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» и статьи 11 и 73 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 02.05.2015 № 122-ФЗ (последняя редакция) // Консультант плюс.
5. Приказ Минтруда России от 21.02.2019 № 103н «Об утверждении профессионального стандарта «Бухгалтер» (Зарегистрировано в Минюсте России 25.03.2019 № 54154) // Консультант плюс.
6. Бахтизин Р.Н., Баулин О.А., Мазитов Р.М, Шайхутдинова Н.А. Трансформация системы подготовки специалистов в условиях перехода на ФГОС 3++ // Высшее образование в России, – 2019. – № 5.
7. Макарова Н.В., Титова Ю.Ф. О проблемах разработки примерной основной образовательной программы согласно ФГОС 3++ с ориентацией на профстандарты // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. – 2018. – № 190.

*Shagimardanova Z.N., Chazova I.Yu.*

### **FEATURES IMPLEMENTATION OF EDUCATIONAL PROGRAMS OF HIGHER EDUCATION, TAKING INTO ACCOUNT THE TRANSITION TO FSES 3 ++ (FOR EXAMPLE, THE DIRECTION OF PREPARATION OF «STATE AND MUNICIPAL MANAGEMENT»)**

**Annotation.** The changes that are taking place in society today cause a gradual change in the educational space, taking into account state, social and personal needs and interests. Now the employer, for its part, is making demands on universities to train a highly qualified specialist, and therefore the education system does not stand still. The article discusses the innovations in the structure of GEF 3 ++ undergraduate studies on the example of the draft Federal State Educational Standard for Higher Education – undergraduate in the direction of training 38.03.04 State and municipal administration in comparison with GEF 3+ in the same direction of training.

**Keywords:** professional standard, federal state educational standard, law on state civil service, universal competencies, education system, state and municipal administration.

Шагимарданова Зурия Нургаяновна  
Магистрант 2 курса направления подготовки  
«Государственное и муниципальное  
управление»,  
гр. VM-38.04.04.01-21 ФГБОУ ВО «УдГУ»,  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Sure Nurkanovna Shagimardanova  
2-year master student of «Regional  
and municipal management» training direction»  
gr. VM-38.04.04.01-21  
FGBOU VO «Udmurt State University»,  
State and Municipal Administration  
Ul. Universitetskaya, 1,  
Izhevsk, Russia, 426034

Чазова Ирина Юрьевна,  
доктор экономических наук, доцент.  
Заведующий кафедрой государственного  
и муниципального управления  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный  
университет»,  
426024, г. Ижевск, ул.  
Университетская, 1, (3412) 91-62-38.  
E-mail: [chazirina@yandex.ru](mailto:chazirina@yandex.ru)

Chazova Irina Yurievna,  
Doctor of Economics, Associate Professor.  
Head of the Department of State  
and Municipal Administration  
FSBEI of HE «Udmurt State University»,  
426024, Izhevsk,  
st. Universitetskaya, 1, (3412) 91-62-38.  
E-mail: [chazirina@yandex.ru](mailto:chazirina@yandex.ru)

## РАЗЛИЧНЫЕ ПОДХОДЫ К МЕТОДАМ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА

**Аннотация.** В центре настоящего исследования находятся различные существующие методы в зависимости от вида и назначения информации. Определены и проанализированы некоторые практические проблемы, возникающие при регулировании информационных отношений; предложен альтернативный подход с точки зрения правовой информатики.

**Ключевые слова:** информационное право, методы информационного права, правовая информатика, информационные объекты, информационные правоотношения.

Под методом правового регулирования в информационном праве будем понимать способы воздействия отрасли информационного права на информационные отношения.

Рассматривая ту или иную отрасль права, некоторые ученые утверждают, что каждая отрасль имеет свой особый метод правового регулирования. Однако, по сути дела, все отрасли права в регулятивных целях используют единые правовые механизмы, заложенные в природе права. Любая отрасль права использует в качестве средств правового регулирования юридические возможности, выражающиеся в предписании (распоряжении, повелении), запрете или дозволении.

В информационном праве применяется вся совокупность перечисленных способов регулятивного воздействия на информационные отношения. Действительно, поскольку информация сопровождает практически все области человеческой деятельности, то для регулирования информационных отношений применяются различные существующие методы публичного и частного права в зависимости от вида и назначения информации и характера поведения субъектов и возникающих при этом отношений.

Известно, что в основе гражданского права лежит метод диспозитивного регулирования, с присущими ему свойствами децентрализации и координации, в публичном – метод императивный, для которого характерны централизованное осуществление властных полномочий и строгая субординация участников правоотношений.

Для метода диспозитивного регулирования, применяемого при регулировании общественных отношений в информационной сфере, характерны:

- равенство субъектов правоотношений, выражающееся, прежде всего, в их свободной волевой ориентации и независимости своей воли;
- самостоятельность участников правоотношений и свободное осуществление ими своих прав;
- самостоятельность субъектов правоотношений в смысле ответственности по обязательствам.

Диспозитивные методы применяются в информационном праве при регулировании отношений информационной собственности (вещной и интеллектуальной), при создании и использовании информационных технологий и средств их обеспечения (право автора и право собственности, отношения заказчика и разработчика информационных технологий и средств их обеспечения) и т.п. Как отмечалось выше, эти методы основаны на равенстве субъектов, их самостоятельности при вступлении в информационные правоотношения, самостоятельности осуществления ими своих прав, ответственности по своим обязательствам и т.п.

Методу императивного регулирования, применяемому при регулировании информационных отношений, присущи:

- использование властеотношений «команда – исполнение» или «власти – подчинения» (отсутствие согласия сторон, наличие неравноправных сторон);
- строгая связанность субъектов права правовыми рамками (субъекты публичного права действуют по своему усмотрению, но только лишь в пределах пред оставленных законом полномочий – «закрытый» перечень полномочий);

- позитивное обзывание (обязанность действовать в определенном направлении для достижения тех или иных целей);
- возможное запрещение каких-либо действий в порядке очерчивания возможной зоны неправомерного поведения;
- сочетание убеждения и принуждения.

Императивные методы регулирования информационных отношений применяются в информационном праве:

- при закреплении компетенции органов государственной власти и местного самоуправления по производству и распространению информации, создаваемой этими структурами в порядке обеспечения конституционных гарантий прав граждан по поиску и получению каждой информации, затрагивающей интересы личности;
- при установлении порядка создания и применения государственных информационных систем и технологий с целью обработки информации определенного вида, а также и исполнения этими органами своей компетенции в этой части;
- при формировании и реализации соответствующими структурами государственной политики по формированию и развитию информационного общества;
- при осуществлении действий, связанных с государственной регистрацией информационных ресурсов и государственных информационных систем;
- при регулировании информационных отношений в области массовой информации;
- при регулировании информационных отношений в области информационной безопасности, включая государственную тайну, коммерческую тайну, персональные данные, другие виды тайн;
- при решении органами государственной власти и иными структурами задач в области лицензирования определенных видов деятельности и сертификации продуктов и услуг в информационной сфере;
- другие виды деятельности государственных органов и других государственных структур или уполномоченных ими образований в информационной сфере.

Как отмечалось выше, информационное право регулирует отношения, связанные с информацией, информационными технологиями, информационной безопасностью. Для качественного регулирования информационных отношений необходимо исследовать юридические особенности и свойства этих объектов. Наиболее целесообразно изучать их методами и способами правовой информатики.

Следует отметить, что правовая информатика может эффективно применяться для изучения информационной сущности права и правовой системы вообще, информационного строения права.

Право и правовая система, как выше уже отмечалось, по своей сущности являются информационными системами, основанными как на фундаменте на создании, передаче и распространении таких сложных информационных объектов, как нормативные правовые акты.

В основе формирования и развития правовой информатики лежит информатика – наука об информации, информационных процессах и системах, известная как наука информатика.

1. Определение понятия «информатика». Информатика как наука начала складываться в середине XX в. в связи с внедрением в практику технических средств ее обработки. Рассмотрим, как определяют информатику разные авторы.

Информатика – «научная дисциплина, изучающая закономерности получения, отбора, хранения, передачи, преобразования и применения информации в производственной, научной, общественно-политической и культурной деятельности людей».

Информатика – «отрасль науки, изучающая структуру и общие свойства научной информации, а также вопросы, связанные с ее сбором, хранением, поиском, переработкой, преобразованием, распространением и использованием в различных сферах человеческой деятельности».

«Информационная наука» (information science) – «отрасль науки, исследующая свойства и поведение информации; силы, управляющие потоком информации; средства обработки информации с целью обеспечения ее оптимальной доступности и использования».

Наиболее полное определение дал Ф.Е. Темников: «Информатика – интегральная наука об информации вообще, состоящая из трех основных частей – теории информационных элементов, теории информационных процессов и теории информационных систем». Следуя Ф.Е. Темникову, будем определять информатику следующим образом. Информатика – наука, изучающая информацию, информационные процессы и информационные системы во всех областях человеческой деятельности.

Основные предметы исследования в информатике:

а) Информация как объект особого рода, ее особенности и свойства; мотивация, основания и цели производства, преобразования и потребления информации; классификация информации; проблемы оценки качества информации; роль информации в принятии решений.

При исследовании объектов применяются методы системного подхода, статистические методы, методы семиотики и семантики, теории принятия решений и др. (Семантика – раздел языкознания, изучающий смысловую сторону слов и выражений. Семиотика – наука о знаковых системах.)

б) Информационные процессы как процессы сбора, производства, распространения, преобразования, поиска, получения, передачи и потребления информации.

Здесь наиболее активно применяются методы математической логики, графического и математического моделирования, алгоритмизации и др.

в) Информационные системы (автоматизированные информационные системы (АИС), базы и банки данных, их сети, другие информационно-телекоммуникационные технологии на основе использования средств вычислительной техники, связи и телекоммуникаций.

Исследуются способы их создания и применения. Применяются методы исследования: системное проектирование, математическое моделирование, алгоритмизации, программирования и др.

2. Определение понятия «правовая информатика». Правовая информатика – наука, которая изучает правовые проблемы обращения информации в правовой системе. Правовая информатика, с одной стороны, является одним из направлений информатики, а с другой, применяется в условиях правовой системы и для нужд этой системы, т.е. учитывает особенности правовой системы.

В развитие правовой информатики большой вклад внесли российские ученые: С.С. Москвин, Н.С. Полевой, А.Р. Шляхов, А.Б. Венгеров, Ю.М. Батурин, М.М. Рассолов, В.Д. Элькин и другие ученые. Однако С.С. Москвин, Н.С. Полевой, А.Р. Шляхов в 70-е гг. рассматривали правовую информатику только лишь с позиций кибернетики, т.е. в контуре управления правовой кибернетической системы, где исследуются процессы управления, прямая и обратная связи, по которым и циркулирует правовая информация.

Ю.М. Батурин в правовой информатике выделяет три составляющих: техническую сторону информационного права и программное обеспечение правовых задач; специализированные юридические системы и принятие юридических решений с помощью ЭВМ; основы теории информации применительно к правовой материи.

М.М. Рассолов и В.Д. Элькин определяют правовую информатику следующим образом: «правовая информатика, имея свои корни в теории государства и права и общей «большой информатике», подходит к праву и ко всем областям юридической деятельности с самостоятельных позиций, значительно отличающихся от подхода к ним со стороны других юридических наук; она исследует общие и конкретные информационные проблемы и задачи в сфере права и правовых механизмов».

Обобщая сказанное, можно остановиться на следующем определении.

Правовая информатика – наука, изучающая информацию, информационные процессы и информационные системы в праве (или в правовой системе).

Объектами исследования в правовой информатике выступают:

а) Информация в правовой системе как объект особого рода. Проводится классификация информации в правовой системе по разным основаниям. Изучаются мотивация, основания и цели создания и использования информации; особенности и юридические свойства

информации; проблемы оценки количества и качества информации; роль информации в принятии юридических решений. Здесь применяются методы исследования информатики и одновременно методы юридических наук.

б) Информационные процессы в правовой системе и возникающие при их осуществлении информационные отношения. Это процессы сбора, производства, распространения, преобразования, поиска, получения, передачи и потребления информации. Существенное внимание правовая информатика обращает на изучение общественных отношений, возникающих в информационных процессах, на особенности этих отношений, вызываемых юридическими свойствами информации.

в) Информационные системы, информационно-телекоммуникационные технологии и средства их обеспечения, в том числе АИС, базы и банки данных, их сети, другие информационные технологии, используемые для правовых целей, создаваемые на основе средств вычислительной техники, связи и телекоммуникаций. Исследуются процессы их создания и использования. Серьезное внимание обращается на информационные отношения, возникающие в этих процессах.

В настоящее время правовая информатика вновь используется с целью исследования эффективности законодательного и иного правового регулирования таких отношений.

Эти подходы целесообразно применять для исследования качества и эффективности правового регулирования общественных отношений не только в информационной сфере, но и в других отраслях права и правовой системы в целом.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Войтович В.Ю. Правовая реализация экономической основы местного самоуправления в условиях переходного периода / В.Ю. Войтович, А.А. Мухин // Наука Удмуртии. – 2019. – № 1(87). – С. 31-38.
2. Войтович В.Ю. Управление – основа реализации норм права // Наука Удмуртии. – 2017. – № 3(81). – С. 72-78.
3. Войтович В.Ю. Проблемы и практическая реализация закономерностей функционирования и развития системы государственно-административного управления // Наука Удмуртии. – 2018. – № 3(85). – С. 18-22.

*Shishkina A.A., Voitovich V.Yu.*

## VARIOUS APPROACHES TO INFORMATION LAW METHODS

**Annotation.** The article focuses on the current state of the institute of contesting normative legal acts in courts of general jurisdiction. The author defines and analyzes some practical problems that arise when considering regulatory legal acts in the framework of administrative proceedings; mechanisms are proposed that contribute to the solution of such problems.

**Keyword:** law, legal act, legality, court of general jurisdiction, administrative legal proceedings.

Шишкина Анна Андреевна,  
студентка 2 курса, группы ОМ 40.04.01.01-21  
Институт права, социального управления  
и безопасности ФГБОУ ВО «Удмуртский  
Государственный Университет»  
г. Ижевск, Россия

Shishkina Anna Andreevna,  
2nd year student,  
group OM 40.04.01.01-21 Institute of Law,  
Social Management and Security  
FSBEI HE «Udmurt State University»  
Izhevsk city, Russia

Войтович Валерий Юрьевич  
доктор юридических наук, профессор  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный  
университет»  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Valery Voitovich  
doctor of law, Professor  
Udmurt State University  
426034, Russia, Izhevsk,  
Universitetskaya st., 1/4

## АНТИМОНОПОЛЬНЫЙ КОМПЛАЕНС

**Аннотация.** В статье анализируется понятие антимонопольного комплаенса, история появления антимонопольного комплаенса, так же показана организационная структура антимонопольного комплаенса в России, предоставлена Информация выявления и оценки комплаенс-рисков и мероприятия по их снижению, так же место, которое Антимонопольный комплаенс занимает в малом и среднем бизнесе.

**Ключевые слова:** антимонопольный комплаенс, Удмуртская Республика, антимонопольное законодательство, комплаенс-рисков, антимонопольная служба, малый бизнес, МСП, Российская Федерация ФАС.

Комплаенс – обособленный план по соблюдению антимонопольного законодательства, один из механизмов предостережения и уменьшения антимонопольных рисков для юридических лиц [7].

Понятие «комплаенс» термин зарубежного происхождения, в российском масштабе термин «комплаенс» можно интерпретировать и закрепить на законодательном уровне как «корпоративная совесть»

Антимонопольный комплаенс – это совокупность правовых и организационных мер, направленных на соблюдение требований антимонопольного законодательства и предупреждение его нарушения.

Представляет собой элемент системы управления рисками (риск-менеджмент), разработанный в целях предотвращения наступления рисков нарушения антимонопольного законодательства [1].

Внедрение в компании антимонопольного комплаенса способно с одной стороны, повысить уровень знаний предпринимателей о возможных рисках и способах их устранения, а с другой, снизить административную ответственность в том случае, если такой риск все же наступил.

### **Организационная структура антимонопольного комплаенса в ФАС России**

Коллегиальный орган – Общественный совет при ФАС (оценка эффективности организации и функционирования антимонопольного комплаенса в ФАС России)

Уполномоченное подразделение – Правовое управление (деятельность по организации, обеспечению контроля и анализа эффективности антимонопольного комплаенса в ФАС России) совместно с – Контрольно-финансовым управлением (координация взаимодействия Уполномоченного подразделения с Коллегиальным органом) и – Управлением государственной службы (проведение служебных проверок и расследований)

Соответствующее положение содержится в разработанном ведомством законопроекте (Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «[О защите конкуренции](#)»). Так, ФАС России предлагает считать проведение антимонопольного комплаенса в компании обстоятельством, смягчающим административную ответственность за следующие правонарушения:

- злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке (ст. 14.31 КоАП);
- манипулирование ценами на оптовом и (или) розничных рынках электрической энергии (ст. 14.31.2 КоАП РФ);
- заключение ограничивающего конкуренцию соглашения, осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий, координацию экономической деятельности (ст. 14.32 КоАП РФ);
- недобросовестную конкуренцию (ст. 14.33 КоАП РФ) [2].

Важно, чтобы комплаенс был организован юридическим лицом до момента совершения такого правонарушения, а само нарушение антимонопольного законодательства на момент возбуждения административного дела было прекращено.

Появление такой структуры выгодно и бизнесу, и органам исполнительной власти по следующим причинам:

— внутренняя система позволяет предупреждать действия сотрудников, которые могут нарушить антимонопольное законодательство, в том числе по незнанию, снижать число антиконкурентных действий и, следовательно, санкций со стороны ФАС России;

— уменьшение числа правонарушений снижает административную нагрузку на антимонопольный орган;

— тотальное введение и следование антимонопольному комплаенсу компаниями позволит осуществлять бизнесу саморегулирование своих отраслей, купирует возможность чрезмерного регулирования, повышает доверие государства к частному сектору;

— внутри самой компании наличие антимонопольного комплаенса, основанного на принципах следования букве закона, способствует развитию внутрикорпоративной этики, принятию сотрудниками ценностей организации и, как следствие, большей лояльности к компании. Это также повышает юридическую грамотность сотрудников.

Важность такого решения подтверждает факт появления понятия антимонопольного комплаенса в разработанной ФАС России «Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования на период 2013-2024 гг.». В документе сделан акцент на разработке и внедрении норм, стимулирующих появление систем комплаенса у бизнеса. Кроме того, ФАС России утвердил «Методические рекомендации по внедрению внутреннего контроля соблюдения антимонопольного законодательства, законодательства о гособоронзаказе и законодательства, регулирующего закупочную деятельность».

Несмотря на отсутствие законодательного закрепления подобной практики, бизнес-сообщество в России уже подошло к тому этапу развития, когда крупные компании, осознав связанные с возможным нарушением потенциальные убытки и необходимость их предотвращения, принимают соответствующие меры. Бизнес чувствует острую необходимость в том, чтобы иметь комплаенс и сертифицировать его.

Одними из первых компаний, которые реализовали антимонопольный комплаенс и предприняли шаги по согласованию комплаенс-систем с антимонопольной службой были «Уралкалий», «МТС», «М-Видео», «Сибур», «Автодор» и другие. Всего несколько десятков представителей крупного бизнеса.

Среди ритейлеров следует отметить опыт «Дикси», а среди компаний-производителей — «Балтики», которая в 2017 году подписала соглашение о сотрудничестве с филиалом Учебно-методического центра ФАС России (г. Москва). Её кадры проводят обучающие мероприятия для сотрудников компании в сфере антимонопольного законодательства.

Сейчас задача законодателя состоит в том, чтобы стимулировать внедрение комплаенс-процедур не только в крупных, но и в средних и даже малых организациях. При этом важно, чтобы это оставалось добровольным решением компаний, а не вводилось в обязательном порядке. Кроме этого, необходимо предусмотреть риски возникновения «перекоса» в восприятии правил реализации комплаенса и злоупотребления недобросовестными организациями таким правом с целью снижения штрафных санкции со стороны ФАС России [7].

Тем не менее, появление правовой базы по данному вопросу очень важно, поскольку, зарегулировав сферу антимонопольного комплаенса, государство позволило бы компаниям самостоятельно разрабатывать документы, структуру, осуществлять контроль за внутренними правилами согласно установленным регулятором правилам игры.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 октября 2018 года № 2258-р утверждены Методические рекомендации по созданию и организации федеральными органами исполнительной власти системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства.

Во исполнение Национального плана распоряжением Главы Удмуртской Республики от 18 февраля 2019 года № 32-РГ в республике внедрена система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства деятельности исполнительных органов государственной власти Удмуртской Республики (антимонопольного комплаенса) [5].

### **Информация о результатах выявления и оценки комплаенс-рисков**

Выявление и оценка комплаенс-рисков Министерства осуществляется Отделом развития конкуренции и Некоммерческими организациями (НКО).

В целях выявления рисков нарушения антимонопольного законодательства Отделом развития конкуренции и НКО в соответствии с требованиями Методических рекомендаций в течение года были проведены:

1) **анализ выявленных нарушений** антимонопольного законодательства в деятельности Министерства за 2016-2019 годы (наличие предостережений, предупреждений, штрафов, жалоб, возбужденных дел) путем сбора соответствующей информации в структурных подразделениях Министерства и запроса информации в УФАС по УР.

В связи с тем, что по данным проведенного анализа нарушений антимонопольного законодательства в деятельности Министерства выявлено не было, вышеуказанный перечень составлен не был.

2) анализ **нормативных правовых и правовых актов** (далее – НПА), изданных Министерством.

В целях проведения данного анализа был разработан исчерпывающий перечень НПА Министерства за 2019 год.

По итогам проведенного анализа НПА, а также с учетом отсутствия нарушений антимонопольного законодательства со стороны Министерства за период 2016-2019 годы, был сделан вывод об их соответствии требованиям вышеуказанного законодательству и нецелесообразности внесения изменений в действующие НПА Министерства.

3) анализ **проектов нормативных правовых и правовых актов**, разработанных Министерством.

В течение 2019 года Министерством было разработано 43 проекта НПА. В установленные в уведомлениях сроки замечания и предложения организаций и граждан о возможных рисках нарушения антимонопольного законодательства по проектам НПА не поступили.

По итогам проведенного анализа проектов НПА был сделан вывод об их соответствии требованиям антимонопольного законодательства.

4) **мониторинг и анализ** практики применения Министерством антимонопольного законодательства.

На основании полученных от структурных подразделений Министерства данных об отсутствии судебных решений в отношении Министерства или с участием Министерства был сделан вывод о соответствии деятельности Министерства требованиям антимонопольного законодательства.

На основании анализа и оценки комплаенс-рисков сформирована карта комплаенс-рисков Министерства на 2019 год [3].

Выявление комплаенс-рисков и присвоение каждому комплаенс-рису соответствующего уровня риска осуществляется по результатам оценки комплаенс-рисков, включающей в себя этапы: идентификации комплаенс-риска, анализа комплаенс-риска и сравнительной оценки комплаенс-риска.

В карту комплаенс-рисков Министерства включаются [4]:

- выявленные риски (их описание);
- описание причин возникновения рисков;
- описание условий возникновения рисков;
- описание возможных последствий.

На основании выявленных рисков нарушения антимонопольного законодательства, после расчета значений каждого выявленного комплаенс-риска министром экономики УР 28 августа 2019 года была утверждена Карта комплаенс-рисков Министерства на 2019 год и

размещена на официальном сайте Министерства в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в разделе «Конкуренция» / «Антимонопольный комплаенс».

### **Информация об исполнении мероприятий по снижению комплаенс-рисков**

В целях снижения комплаенс-рисков Отделом развития конкуренции и НКО совместно со структурными подразделениями Министерства разработан проект плана мероприятий («дорожная карта») по снижению комплаенс-рисков Министерства высокого и среднего уровней.

28 августа 2019 года министром экономики УР был утвержден План мероприятий («дорожная карта») по снижению комплаенс-рисков Министерства на 2019 год и размещен на официальном сайте Министерства в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в разделе «Конкуренция»/ «Антимонопольный комплаенс» [5].

План мероприятий («дорожная карта») по снижению комплаенс-рисков Министерства содержит в разрезе каждого из 11 комплаенс-рисков высокого и среднего уровней (согласно карте комплаенс-рисков Министерства) конкретные мероприятия (такие как, усиление внутреннего контроля, повышение координации со стороны руководства, активизация работы по выявлению и пресечению конфликта интересов, повышение квалификации сотрудников и др.), необходимые для устранения выявленных рисков.

Все мероприятия по снижению комплаенс-рисков высокого и среднего уровней Министерства исполнены утвержденными ответственными лицами в полном объеме в течение 2019 года.

Итогом исполнения данных мероприятий стало достижение в 2019 году значений остаточных комплаенс-рисков по каждому из рисков, указанных в Плане мероприятий, на низком уровне в соответствии с запланированными значениями.

Кроме того, подтверждением эффективности исполнения Плана мероприятий («дорожная карта») по снижению комплаенс-рисков Министерства в 2019 году является отсутствие нарушений антимонопольного законодательства со стороны Министерства в указанные период [4].

Введение антимонопольного комплаенса смягчит обстоятельство в случае выявления правонарушения, повысит уровень корпоративной культуры, снизит внимания со стороны регулятора ввиду наличия обратной связи и внутренних процедур бизнеса, минимизирует риски совершения организациями антимонопольных правонарушений и наложения оборотных штрафов. Кроме того, введение данного института, способствует повышению личной безопасности владельцев и руководителей организаций, снижения рисков совершения антимонопольных, коррупционных и должных преступлений, а также способствует к выявлению скрытых от руководства действий работников, имеющих признаки правонарушений и минимизирует риски привлечения организации и руководства к ответственности.

Внедрение данного института в правоприменительную практику позволит предупредить нарушения антимонопольного законодательства либо выявлять их на ранней стадии, будет способствовать снижению нагрузки на антимонопольные органы, поскольку повлечет за собой сокращение числа разбирательств.

Антимонопольный комплаенс будет, несомненно, востребован в нашей стране, однако для того чтобы эффект от его внедрения в национальную правовую систему был положительным, необходима глубокая и тщательная теоретическая разработка его положений.

### **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

1. Удмуртская научно-образовательная электронная библиотека (УдНОЭБ); – UDL: <http://elibrary.udsu.ru/xmlui/>.
2. КонсультантПлюс, 1997-2018; – UDL: <http://www.consultant.ru/>.
3. Министерство имущественных отношений Удмуртской Республики, 2009; – UDL: <http://www.miour.ru/miour/info/15362.html>.

4. Министерство экономики Удмуртской Республики (Минэкономики УР); – UDL: <http://economy.udmurt.ru/prioriteti/konkur/standard/komplaens.php>.
5. Официальный сайт Министерства информатизации и связи Удмуртской Республики; UDL: <http://www.msur.ru/function/Antimonopolniy-komplaenc/>.
6. [Удмуртское УФАС России](https://udmurtia.fas.gov.ru/search/комплаенс%7С), 2020; – UDL: <https://udmurtia.fas.gov.ru/search/комплаенс%7С>.
7. Студенческий: электрон. научный журнал – 2019. – № 21(65); – UDL: <https://sibac.info/journal/student/65/144854>.

*Yuminov A.I.  
Supervisor: Candidate of Economic Sciences, Associate Professor  
I.A. Mukhina*

## ANTIMONOPOLY COMPLIANCE

**Annotation.** The article analyzes the concept of antitrust compliance, the history of the emergence of antitrust compliance, shows the organizational structure of antitrust compliance in Russia, provides Information on identifying and evaluating compliance risks and measures to reduce them, as well as the place that Antitrust compliance occupies in small and medium-sized businesses.

**Keywords:** Antimonopoly compliance, Udmurt Republic, Antimonopoly legislation, compliance risk, Antimonopoly service, small business, SMEs, Russian Federation FAS.

Юминов Антон Игоревич  
Магистрант 2 курса направления  
подготовки «Региональное  
и муниципальное управление»  
гр. VM-38.04.04.01-21  
ФГБОУ ВО «УдГУ», Государственное и му-  
ниципальное управление  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Anton Igorevich Yuminov  
2st year master student of «Regional  
and municipal management» training  
direction»  
gr. VM-38.04.04.01-21  
FGBOU VO «Udmurt State University», State  
and Municipal Administration  
Ul. Universitetskaya, 1,  
Izhevsk, Russia, 426034

## ОСОБЕННОСТИ ОСПАРИВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ СДЕЛОК ДОЛЖНИКА

**Аннотация.** В статье анализируются особенности оспаривания сделок в процедурах несостоятельности (банкротства). Выделены общегражданские и специальные основания для признания сделок недействительными. Большое внимание уделено распорядительным сделкам и порядка их признания недействительными в процедуре банкротства.

**Ключевые слова:** несостоятельность (банкротство); процедура несостоятельности (банкротства); должник; недействительность сделки; основания оспаривания; подозрительная сделка; сделка с предпочтительностью.

Институт несостоятельности (банкротства), безусловно, является одним из наиболее важных механизмов регулирования современной экономической деятельности. Ни один субъект гражданского оборота не застрахован от изменения экономической конъюнктуры, коммерческих рисков и, соответственно, невозможности исполнить денежные обязательства перед третьими лицами. На минимизацию имущественных негативных последствий и направлено законодательство о несостоятельности (банкротстве).

Проблематика юридической ответственности при банкротстве является одной из наиболее актуальной в российском гражданском, корпоративном и предпринимательском праве.

В качестве подозрительных можно оспорить в арбитражном суде 2 группы сделок, которые (в соответствии с положениями статьи 61.2 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон о банкротстве) [2]: имеют неравноценное встречное исполнение обязательств другой стороной сделки либо сделки, совершенные должниками с целью причинения имущественного вреда правам кредиторов.

Оспорены могут быть сделки, совершенные не только самим должником, но и другим лицом за счет должника (п. 1 ст. 61.1 Закона о банкротстве). Примеры сделок, совершенных другими лицами, приведены в п. 2 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.12.2010 № 63 (далее – Пленум ВАС РФ).

Не могут быть оспорены как по подозрительности сделки, указанные в ст. 61.4 Закона о банкротстве.

В российском праве сама возможность выделения распорядительных сделок вызывает споры. Так, А.Г. Карапетов отмечает, что едва ли может считаться сделкой такое исполнение обязательств, как, например, воздержание от распространения конфиденциальной информации или оказание услуг. В подобных случаях совершенно неважно, имелась ли у должника воля произвести исполнение или нет.

Напротив, когда речь идет о совершении таких действий, как передача вещи (например, во исполнение договора купли-продажи), можно говорить о наличии распорядительных волеизъявлений – например продавца на передачу вещи в собственность покупателя и покупателя на принятие в собственность этой вещи [7, с. 233].

Для законодательства о банкротстве по меньшей мере с 2009 г. вопрос о признании сделочной природы за действиями по исполнению обязательств не является актуальным, поскольку п. 3 ст. 61.1) прямо признал возможность оспаривания таких действий по правилам главы III.1 Закона о банкротстве.

Более того, Закон о банкротстве признает возможность оспаривания действий, направленных на исполнение обязательств (обязанностей), возникших не только из гражданских, но и из трудовых, семейных, налоговых и других правоотношений.

Отдельно следует остановиться на ситуации, когда оспариваются сами сделки по исполнению обязательств, т.е. пороком обладает сама распорядительная сделка. Они могут быть признаны недействительными по п. 2 ст. 61.2 и ст. 61.3 Закона о банкротстве.

Возьмем пример, когда по правилам ст. 61.3 Закона о банкротстве оспорен платеж в пользу контрагента. В таком случае право собственности на соответствующие денежные суммы перейдет контрагенту ввиду смешения с его собственными деньгами или денежными средствами.

Тогда поставленная нами проблема приобретет новые очертания. Если проводить до конца идею о том, что у оспаривающего сделку лица есть право на изъятие имущества из конкурсной массы контрагента, то получится, что оспаривающему сделку лицу должен быть предоставлен сверхприоритет в виде погашения его требования до удовлетворения требований по текущим платежам и реестровых требований (п.п. 2 и 4 ст. 134 Закона о банкротстве) [6, с. 29].

Именно так можно истолковать правовую позицию Верховного суда Российской Федерации, выраженную в Определении от 9 июля 2018 г. № 308-ЭС18-2706 [3] по вопросу применения п. 2 ст. 189.91 Закона о банкротстве, согласно которому подлежат исключению из конкурсной массы кредитной организации денежные средства, находящиеся на счете нотариуса, ранее переданные ему в депозит.

Сделка, которую можно оспорить по этому основанию, должна быть заключена после принятия судом заявления о банкротстве либо в течение одного года до этого.

Оспорить можно только сделки со встречным исполнением, при этом не обязательно, чтобы сделка уже была исполнена обеими или одной из сторон (п. 1 ст. 61.2 Закона о банкротстве, п. 8 Постановления Пленума ВАС РФ от 23.12.2010 № 63).

Сравнивая условия сделки с аналогичными, суд будет учитывать не только сделки должника, но и те, которые совершаются иными участниками оборота.

По этому основанию можно оспорить сделку, которая заключена после принятия судом заявления о банкротстве либо за три года до этого (п. 2 ст. 61.2 Закона о банкротстве).

Но если оспаривается сделка, которая совершена после принятия заявления или в течение одного года до него, то достаточно доказать обстоятельства, указанные в п. 1 ст. 61.2 Закона о банкротстве. Наличие иных обстоятельств, например, недобросовестность контрагента должника, доказывать уже не нужно (п. 9 Постановления Пленума ВАС РФ от 23.12.2010 № 63).

По предпочтительности можно требовать признания сделки недействительной, если в результате ее совершения одному из кредиторов оказано предпочтение, например в лучшую сторону изменилась его очередность в реестре требований (ст. 61.3 Закона о банкротстве).

Если придерживаться точки зрения о каузальности традиции, получается следующая картина. При недействительности обязательственной сделки недействительна и распорядительная сделка. Контрагент по сделке, находящийся в процедуре банкротства, не стал собственником вещи, и она не вошла в его конкурсную массу. Следовательно, вещь возвращается лицу, оспаривающему сделку. Если в отношении него введена процедура банкротства, она входит в его конкурсную массу (п. 1 ст. 131 Закона о банкротстве).

Так же как и в случае с подозрительными сделками, по данному основанию могут быть оспорены сделки, совершенные не только самим должником, но и другим лицом за счет должника (п. 1 ст. 61.1 Закона о банкротстве). Примеры сделок, совершенных другими лицами, приведены в п. 2 Постановления Пленума ВАС РФ от 23.12.2010 № 63. Не могут быть оспорены по предпочтительности сделки, указанные в ст. 61.4 Закона о банкротстве.

По этому основанию можно признать недействительными сделки, заключенные в период от полугода до одного месяца до принятия судом заявления о банкротстве и после, если в результате их совершения одному из кредиторов будет оказано предпочтение перед другими в отношении удовлетворения их требований.

Перечень сделок, которые можно оспаривать по этому основанию, открытый. Предпочтение может иметь место и в иных случаях (п. 10 Постановления Пленума ВАС РФ от 23.12.2010 № 63).

Если придерживаться точки зрения об абстрактности традиции, то спорная вещь считается перешедшей в собственность контрагента по сделке. При введении в отношении него процедуры банкротства эта вещь попадает в конкурсную массу. Но поскольку отпали правовые основания для передачи вещи, у оспаривающего сделку лица возникает требование о ее возвращении по правилам о неосновательном обогащении (п. 1 ст. 1102 Гражданского Кодекса Российской Федерации) (далее – ГК РФ) [1].

Вместе с тем в процедуре конкурсного производства неденежные требования к должнику преобразуются в денежные в соответствии с абз. 2 п. 34 Постановления № 35 (Определения Верховного Суда Российской Федерации, (далее – ВС РФ), от 18 августа 2016 г. № 301-ЭС16-4180, от 28 декабря 2016 г. № 308-ЭС16-12236 по делу А32-4823/2010 и ряд др. [4, 5]).

Как разъяснено в абз. 5 п. 29.5 Постановления № 63, если недействительная сделка была исполнена обеими сторонами (как должником, так и контрагентом), то в случае, когда должник обязан в порядке реституции уплатить контрагенту деньги, а контрагент – вернуть должнику вещь, необходимо иметь в виду, что в связи со встречным характером обязательств сторон (ст. 328 ГК РФ) в таком случае применяются правила ст. 359 ГК РФ об удержании, а потому на основании ст. 360 ГК РФ требование контрагента включается в реестр как обеспеченное залогом и удовлетворяется в порядке ст. 138 Закона о банкротстве.

Следовательно, решение поставленных нами вопросов не должно зависеть от оснований, по которым оспорена сделка.

Таким образом, распорядительные сделки – не новый институт гражданского права России. Они вплетены в плоть нормативного материала, и вычленив их из него уже невозможно. Это хорошо забытый старый институт, углубленное изучение и дальнейшее развитие которого способны сыграть значительную роль в деле совершенствования отечественного гражданского права. Немаловажную роль распорядительные сделки играют в институте несостоятельности. Существуют определенные особенности в оспаривании распорядительных сделок.

Подводя итог нашей статье, мы не хотели бы формулировать своего окончательного вывода по поставленному вопросу. Подход, основанный на абстрактности традиции, представляется более справедливым, тогда как подход, основанный на каузальности традиции, более соответствует господствующим в российском праве воззрениям.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ (посл. ред.) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
2. О несостоятельности (банкротстве): Федеральный закон от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ (посл. ред.) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
3. Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.12.2010 № 63 (посл. ред.) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
4. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 9 июля 2018 г. № 308-ЭС18-2706 по делу А25-2194/2016 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
5. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 августа 2016 г. № 301-ЭС16-4180 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
6. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28 декабря 2016 г. № 308-ЭС16-12236 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
7. Зайцева О.Ю. Механизм управления банкротством предприятия // Актуальные направления научных исследований XXI века: теория и практика. – 2017. – Т. 5. – № 3 (29).
8. Сделки, представительство, исковая давность: постатейный комментарий к статьям 153-208 Гражданского кодекса Российской Федерации / отв. ред. А.Г. Карапетов. – М., 2018.

*Gushcha E.V.,  
Scientific adviser Candidate of Law, Associate Professor,  
Nafikova Naila Ramzиеvna*

## **FEATURES OF CONTESTING INDIVIDUAL TRANSACTIONS OF THE DEBTOR**

**Annotation.** The article analyzes the features of disputing transactions in insolvency (bankruptcy) procedures. The General civil and special grounds for invalidating transactions are highlighted. Much attention is paid to administrative transactions and the procedure for their invalidation in bankruptcy proceedings.

**Keywords:** insolvency (bankruptcy); insolvency (bankruptcy) proceduresdebtor; invalidity of legal transactions; grounds for challenging transactions; suspicious transactions; preference transactions.

Гуша Екатерина Владимировна,  
магистрант Ижевского института  
Всероссийского государственного  
Университета (филиала)  
Юстиции (РПА Минюста России)  
Россия, г. Ижевск  
E-mail: [alextennder@mail.ru](mailto:alextennder@mail.ru)

Gushcha Ekaterina Vladimirovna,  
student of the Izhevsk Institute (branch)  
of the All-Russian State University of Justice  
(RLA of the Ministry of Justice  
of Russia),  
Russia, Izhevsk,  
E-mail: alextennder@mail.ru

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЗАКОННОСТИ

**Аннотация.** В статье анализируется дефиниция «конституционная законность», которая связана с понятием «законность» тесно, они соотносятся как часть и целое, как общее и отдельное. Автор считает, что конституционную законность следует трактовать не только с позиции соответствия законодательства Конституции РФ, но и с позиции его единообразного применения. Также в определении конституционной законности важное значение приобретает единообразное применение конституционно-правовых норм, так как требование подчиняться закону выступает в роли основного принципа законности как таковой и конституционной законности в частности.

**Ключевые слова:** Конституция, принцип, законность, конституционная законность, контроль, нормативно-правовой акт.

Принцип законности сегодня представляет собой универсальный принцип, относящийся к любой сфере правовой деятельности. Данный принцип означает, что при отправлении правосудия соблюдается верховенство закона, и под «законом» здесь понимаются все правовые акты, составляющие нормативную базу деятельности правоохранительных органов. Естественно, иерархия этих актов должна соблюдаться. В случае противоречия между законами применяется тот, который обладает большей юридической силой. И.М. Богатырев указывает, что формулу названного принципа можно выразить так: строгое и неуклонное соблюдение Конституции, законов и иных нормативных актов юридическими лицами, должностными лицами и гражданами. Причем для правосудия характерно именно соблюдение предписаний законов [2, с. 28].

Правовая формула «разрешено все, что не запрещено законом» для процедурных отраслей права не совсем подходит. Для уголовного, гражданского и арбитражного процессов подход иной: разрешено лишь то, что предписано законом («запрещено то, что не разрешено законом»).

Итак, среди всех принципов особое значение отводится принципу законности, который приобретает форму наивысшей ценности - становится основным принципом, и вместе с тем имманентным условием реализации других процессуальных принципов [6, с. 28].

Принцип законности является общеправовым принципом, поскольку действует во всех отраслях права. В Конституции 1977 г. (ст. 4) его содержание определялось как точное и неуклонное соблюдение, исполнение законов и основанных на них других юридических актов всеми, кому они адресованы.

В Конституции РФ 1993 г. [1] появилась иная формулировка: «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации: Законы и иные правовые акты, применяемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации» (п. 1 ст. 15).

В п. 2 ст. 15 говорится: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы». Далее, специально оговорено, что любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Также впервые на уровне Конституции РФ установлено, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (п. 4)».

Таким образом, можно говорить о том, что, во-первых, режим законности распространяется на все отношения внутри государства, а во-вторых, созданы правовые предпосылки

включения Российской Федерации в мировое правовое пространство. Кроме того, названные выше положения реально воплощаются в ходе уголовного судопроизводства [5, с. 44]

Принцип законности охватывает собой все начала судопроизводства. Так в уголовном процессе нарушение закона при производстве по уголовному делу влечет за собой определенные последствия: например, приговор может быть отменен или изменен.

Таким образом, принцип законности, являясь универсальным общеправовым принципом, нашел свое нормативное воплощение во многих статьях Конституции РФ.

Представляется, под гарантиями законности нормативно правового акта следует понимать систему определенных условий и специальных средств, обеспечивающих законность нормативных правовых и устранение ее нарушений. Система гарантий законности нормативно правовых актов выступает элементом гарантий законности вообще, производна от нее. В то же время, не вызывает сомнения наличие в ней специфических черт, элементов и институтов.

В специальной литературе высказывается ряд в целом не противоречащих друг другу суждений относительно общего перечня и содержательной наполненности конкретных гарантий законности нормативных правовых актов. В то же время, наибольшие трудности, как нам видится, вызывает вопрос построения единой, непротиворечивой их системы. Классифицируя способы предупреждения и устранения нарушений законности в нормативных правовых актах органов власти, их традиционно разделяют на законодательные (зафиксированы в действующем законодательстве), формально-юридические (связаны с рядом мер, которые необходимо предпринять на уровне формального права) и организационно-правовые (связаны с проведением организационных мероприятий, способствующих минимизации нарушений законности) [4, с. 234].

Представляется, такой взгляд на гарантии законности нормативно-правовых актов «сужает» реальный механизм ее обеспечения и игнорирует ряд важнейших обстоятельств, определяющих гарантии законности. В законодательстве воплощается принцип законности не только, когда оно совершенно с точки зрения юридической техники, а тогда, когда оно еще и воплощает правовые принципы, общечеловеческие идеалы и ценности, насущные потребности и интересы человека, объективные тенденции социального прогресса.

Очевидно, что нормативно-правовой акт представляет собой результат особой творческой деятельности, осуществляемой только компетентными органами в строго определенном порядке. В то же время, специфика этой творческой по содержанию деятельности напрямую связана с уровнем правового сознания соответствующих субъектов, широтой их мировоззрения, моральными установками, осознанием своей миссии как творцов правил поведения для многих людей.

К разработке закона привлекаются специалисты, эксперты, ученые, общественность, а приниматься законы могут и непосредственно народом путем референдума. Далее, сегодня есть примеры создания контрольных структур, сочетающих преимущества государственного и общественного контроля за законностью, в том числе, и нормативных правовых актов. Речь идет об инициативной деятельности граждан и их объединений в различных сферах, прежде всего потребительской, экологической, защиты социальных прав. Как пример можно назвать деятельность профсоюзов по защите социальных прав своих членов, деятельность организаций предпринимателей защищающих экономические права, деятельность экологических организаций, контролирующую нормотворчество и реализацию законодательства в природоохранной сфере [3, с. 60].

Нельзя забывать здесь и о социальной обусловленности закона, его соответствии реальным условиям жизни. Нормативно-правовой акт должен быть адекватен регулируемым общественным отношениям, учитывать назревшие потребности, интересы общества, а также прогрессивные тенденции социально-экономического, политического, культурного развития страны.

Гарантии законности нормативно-правового акта предполагают оценку его локальной и государственной целесообразности; возможности ресурсного обеспечения (постоянство, действенность закона будут соблюдены как принципы в том случае, если учтены реальные возможности его обеспечения материальными, финансовыми, информационными, организа-

ционными, идеологическими, человеческими и другими ресурсами); научную обоснованность; нравственную составляющую (нормативный правовой акт должен соответствовать нормам общественной морали, отражать идеи и состояние справедливости и равенства, свободы и ответственности, общественной и личной безопасности, гуманизма и т.п.

Можно заключить, что потенциал совершенствования, присущий Конституции, конечно, далеко не исчерпан. Можно назвать, например, необходимость дальнейшего утверждения баланса властей, системы сдержек и противовесов. Более того, некоторые поправки, с учетом стремительно меняющихся жизненных реалий, порой просто необходимы. Но именно для того, чтобы отстоять базовые конституционные ценности, укрепить ключевые конституционные принципы, упрочить основы конституционного строя.

Неотъемлемые признаки действительно конституционного государства – преодоление противоречий правовыми методами и формами, стабильность развития в согласии с Конституцией, которая является необходимой и достаточной основой для развития и законодательства, и всей национальной правовой системы. Вот уже четверть века конституционное правосудие действует в парадигме «живой Конституции», адаптируя конституционный текст к динамике меняющейся жизни при сохранении заложенного в нем глубокого правового смысла.

В конечном счете, и Конституционный Суд Российской Федерации, и органы прокуратуры объединяет одно общее призвание – обеспечивать в пределах своей компетенции торжество правового закона, оберегать верховенство Конституции.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

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) // СПС «КонсультантПлюс».

2. Богатырев И.М. Конституционные принципы организации и функционирования системы органов, обеспечивающих законность и верховенство Конституции РФ // Теоретические аспекты юриспруденции и вопросы правоприменения: сборник статей по материалам XXXII международной научно-практической конференции. 2020. – С. 28-30.

3. Карцов А.С. Конституционная законность – фундамент верховенства права // Криминалистика. – 2019. – № 2 (27). – С. 60-66.

4. Мишина Н.Н. К вопросу обеспечения законности нормативных правовых актов // В книге: Право и государство: проблемы методологии, теории и истории материалы V Всероссийской научно-практической конференции. 2016. – С. 234-239.

5. Пресняков М.В. Борьба с коррупцией в современной России и конституционная законность // Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина. – 2019. – № 1. – С. 40-44.

6. Яшина И.А. Принцип законности при производстве по уголовному делу и права человека: проблемы правового регулирования // Современное право. – 2018. – № 12. – С. 123-130.

*Ihsanova A.R., Voitovich V.Yu.*

## THE MAINTENANCE OF THE CONSTITUTIONAL LEGALITY

**Annotation.** The article analyzes the definition of «constitutional legality», which is closely related to the concept of «legality», they are related as part and whole, as General and separate. The author believes that constitutional legality should be interpreted not only from the position of compliance of legislation with the Constitution of the Russian Federation, but also from the position of its uniform application. Also, in determining constitutional legality, uniform application of constitutional legal norms becomes important, since the requirement to obey the law acts as the main principle of legality as such and constitutional legality in particular.

**Keywords:** The Constitution, the principle of legitimacy, constitutional legitimacy, control, normative-legal act.

Ихсанова Алена Ренадовна,  
студентка Ижевского института (филиала)  
всероссийского государственного  
университета юстиции  
(РПА Минюста России)  
E-mail: [alenaihs@gmail.com](mailto:alenaihs@gmail.com)

Ikhsanova Alyona Renadovna,  
Student of the Izhevsk Institute (branch)  
of the All-Russian State University  
of Justice (RPA of the Ministry  
of the Ministry of Justice of Russia)

Войтович Валерий Юрьевич  
доктор юридических наук, профессор  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный  
университет»  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Valery Voitovich  
doctor of law, Professor  
Udmurt State University  
426034, Russia, Izhevsk,  
Universitetskaya st., 1/4

## **ВОЗРОЖДЕНИЕ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ КАК ФОРМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Аннотация.** В статье рассмотрена необходимость возрождения ювенального права как области научных знаний обусловлено обострением социальных проблем, связанных с сокращением населения в Российской Федерации, увеличением количества детей, оставшихся без надзора родителей, ростом подростковой преступности и правонарушений и другими негативными факторами современной общественной жизни.

**Ключевые слова:** Ювенальная юстиция, эксперимент по применению ювенальной юстиции на практике.

Возрождение ювенального права как области научных знаний обусловлено обострением социальных проблем, связанных с сокращением населения в Российской Федерации, увеличением количества детей, оставшихся без надзора родителей, ростом подростковой преступности и правонарушений и другими негативными факторами современной общественной жизни.

Общество и государство, обязаны проводить научно обоснованную ювенальную политику, являющуюся составной частью социальной политики, и определять эффективные правовые средства, способные обеспечить реализацию такой политики. Актуализация общественных потребностей в защите прав несовершеннолетних, проблема выделения ювенального права из других научных отраслей юриспруденции переходит в разряд первоочередных.

Впервые в мировой истории «детский суд» был создан в 1899 году в Чикаго в США; затем в 1905 году – в Англии, Нидерландах; в 1908 году – в Канаде, Италии, Венгрии; в 1912-1924 гг. – в Бельгии, Франции, Испании, Польше и Греции. В России такие суды созданы в Петербурге в 1910 году, а после в Москве, Киеве, Харькове, Одессе, Екатеринославле, Николаеве. Суды по делам несовершеннолетних в России перестали работать в период Первой мировой войны 1914-1918 гг.

На данный момент на территории Российской Федерации ювенальная юстиция не практикуется на законодательном уровне, однако есть регионы, где в качестве эксперимента она внедрялась для того, чтобы проверить, насколько она будет действенной как способ профилактики подростковых правонарушений.

Стоит отметить, что ответственность, в том числе и уголовная, для несовершеннолетних наступает по достижении ими возраста 14 лет, в ряде случаев – 16 лет. Также несовершеннолетним преступникам назначается специализированное наказание. Но на данный момент в нашей стране такие дела рассматриваются судами общей юрисдикции.

В ряде зарубежных стран этот опыт внедрения ювенальной юстиции был положительным и привел к высоким результатам в области профилактики и снижения уровня преступности именно в подростковой среде.

Ряд регионов нашей страны приняли участие в эксперименте по применению ювенальной юстиции на практике. И этот опыт выявил следующие тенденции: проведенный анализ вынесенных приговоров ювенальными судами и соотнесение их с рецидивами выявил общую положительную динамику в сторону снижения. Но пока ювенальная юстиция не работает в стране на уровне законодательства, хотя даже ее теоретическое применение вызывает множество споров и противоречий.

Первоначальный опыт работы в этом направлении сложился в ряде регионов при проведении пилотных проектов Программы развития ООН «Поддержка осуществления правосудия по делам несовершеннолетних в Российской Федерации», «Развитие правосудия в отдельных регионах Российской Федерации» в период 1999-2005 гг. В ходе реализации этих проектов были опробованы и введены службы социальных работников в Ростовской и Сара-

товской областях, в городе Санкт-Петербурге. В ряде регионов, участвовавших в эксперименте, апробирование элементов ювенальных технологий не получило дальнейшего развития в связи с окончанием финансирования проектов (например, в Нижегородской области, в Республике Северная Осетия – Алания, Кабардино-Балкарской Республике, в Республике Ингушетия).

Естественно, в ювенальной юстиции существует множество преимуществ, иначе бы она так широко не применялась в мировой юридической практике. Однако, здесь не обходится и без недостатков, не заметить которых не удастся. На первом месте стоит тот факт, что при внедрении этой юридической практики существует вероятность, что органы опеки и попечительства в теории могут начать злоупотреблять своими полномочиями.

Среди стран, практикующих ювенальное судопроизводства, имеются прецеденты произвола органов опеки, которые шокировали широкую общественность. Сторона, которая выступает против внедрения этой системы в российское законодательство, апеллирует к тому, что высока вероятность нанесения ущерба такому важному институту, как семейные взаимоотношения. Ювенальная юстиция может стать основанием для лишения людей родительских прав без явных и очевидных для этого оснований, полагаясь исключительно на субъективное мнение органов.

**Противники ювенальной юстиции считают, что дети начнут подавать в суд на своих родителей и тем самым злоупотреблять своими правами. С созданием ювенальных судов возрастет количество решений о лишении родительских прав.**

Те, кто отстаивают необходимость внедрения ювенальной юстиции напротив, уверяют, что она принесет пользу, особенно в сфере защиты прав ребенка. Они уверяют, что система будет иметь самоцелью исключительно сохранение семьи и ребенка в ней. Изъятие детей у родителей будет производиться в тех случаях, когда дальнейшее пребывание в семье может навредить здоровью ребенка или нести угрозу его жизни [4].

Судьи Волгоградской области высказали мнение о необходимости создания ювенальных судов, которые должны рассматривать не только уголовные дела в отношении несовершеннолетних, но и гражданские дела о лишении родительских прав, об усыновлении, об установлении отцовства, об определении порядка участия в воспитании ребенка, о защите имущественных и неимущественных прав ребенка, а также дела об административных правонарушениях несовершеннолетних.

По мнению судей Томской области, необходимость в учреждении в судебной системе РФ ювенальных судов с передачей им компетенции по рассмотрению уголовных и гражданских дел с участием несовершеннолетних, дел об административных правонарушениях несовершеннолетних требуется, во-первых, для обеспечения полноценного применения ювенальных технологий в судопроизводстве, во-вторых, для обеспечения специализации судей по делам несовершеннолетних, рассмотрение которых требует высокой профессиональной квалификации не только в вопросах права, но и в вопросах педагогики, социологии, психологии [3].

Учреждение в судебной системе РФ ювенальных судов необходимо, поскольку это способствовало бы наиболее полной и квалифицированной защите интересов несовершеннолетних, накоплению соответствующей судебной практики, которая стала бы базой для дальнейшей эволюции законодательства в данной области, привело бы к углублению связей различных отраслей права в сфере защиты прав несовершеннолетних. В компетенцию ювенального суда следует передать уголовные как дела о преступлениях несовершеннолетних, так и дела, по которым несовершеннолетние являлись жертвами противоправных действий; гражданские дела, вытекающие из семейного и гражданского законодательства, при рассмотрении которых затрагиваются интересы детей; а также дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними.

Основываясь на фактах того, что уровень подростковой преступности за последнее время значительно возрос, ювенальные суды будут вполне оправдывать свое наличие. Их задачей будет не применение карательных мер по отношению к правонарушителям, не достигшим совершеннолетия, а выявление и устранение поводов и причин, повлекших асоци-

альное поведение ребенка, защита интересов детей, их прав, так как именно эта сторона является наиболее уязвимой на данный момент в реализации на территории РФ.

Проблемы защиты прав несовершеннолетних в настоящее время стоят как никогда остро. Об этом свидетельствует рост «детской» преступности, беспризорности и безнадзорности, обусловленные разрушением идеалов семьи, подменой ценностных ориентиров, пьянством родителей, предоставлением детей самим себе, их незанятостью. Устранение подобных предпосылок должно быть одним из основных направлений государственной политики по созданию экономических, правовых, психолого-педагогических и организационных условий и гарантий реализации прав, свобод и законных интересов детей. При этом подобная работа должна отвечать требованиям единства (неразобщенности), системности, осуществляться с учетом передовых научных разработок в сфере детской психологии. Свою роль в обеспечении этих принципов должна играть ювенальная юстиция.

Но, в любом случае, к внедрению ювенальной юстиции в России нужно отнестись максимально осторожно, так как преследование благих, на первый взгляд, целей, может привести к кардинально противоположному итогу.

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Кузнецова М. Ювенальная проформа // ЭЖ-Юрист. – 2010, – № 13.
2. Дрейзин А.А., Рябцев Г.В. Роль специалиста и эксперта в судебном процессе в отношении несовершеннолетнего // Вопросы ювенальной юстиции. – 2010, – № 2.
3. Справка по результатам обобщения информации судов субъектов РФ об использовании ювенальных технологий судами общей юрисдикции // Вопросы ювенальной юстиции. – 2010, – № 6.
4. Ханашвили Н.Л. Ювенальная юстиция – «ПРОТИВ» и «ЗА». // Вопросы ювенальной юстиции. – 2010, – № 4.

*Kislitsyna O.S.*  
*Scientific adviser: d.yun., professor*  
*V.Yu. Voitovich*

### REVIVAL OF JUVENILE JUSTICE AS A FORM OF PROTECTION OF THE RIGHTS OF MINORS IN THE RUSSIAN FEDERATION

**Annotation.** The article considers the need to revive juvenile law as a field of scientific knowledge due to the aggravation of social problems associated with the reduction of the population in the Russian Federation, the increase in the number of children left without parental supervision, the growth of adolescent crime and delinquency, and other negative factors of modern social life.

**Keywords:** Juvenile justice, experiment on the application of juvenile justice in practice.

Кислицына Ольга,  
магистрант ФГБОУ ВО «Всероссийский  
государственный университет юстиции  
(РПА Минюста России)», инспектор  
отделения охраны общественного порядка  
Ижевского линейного отдела МВД России  
на транспорте, старший прапорщик полиции,  
г. Ижевск  
E-mail: olga89043120172@Yandex.ru

Olga Kislitsyna,  
master's student of FSBEI HE «all-Russian  
state University of justice (RPA  
of the Ministry of justice of Russia)», inspector  
of public order Department of Izhevsk linear  
Department of the Ministry of internal Affairs  
of Russia on transport, senior warrant  
officer of police, Izhevsk

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ

**Аннотация.** В статье рассмотрена проблема, проведён сравнительный анализ противодействия распространению коронавирусной инфекции на примере Европы и Азии. По рассмотренной теме сформулированы предложения для внедрения в России.

**Ключевые слова:** противодействие распространению коронавирусной инфекции, COVID-19, пандемия.

Обращаясь к нации, на брифинге от 18 марта 2020 года, Генеральный директор Всемирной организации здравоохранения Тедрос Аданом Гебреисус, сказал – «...дух солидарности должен быть в центре наших усилий по разгрому COVID-19. Мы знаем, что многие страны сейчас сталкиваются с эскалацией эпидемии... Мы вас слышим. Не думайте, что ваше общество не будет затронуто. Готовьтесь так, как будто это произойдёт. Но надежда есть. Многие проблемы будут преодолены, если все страны будут действовать сообща» [1].

Всемирная организация здравоохранения 11 марта 2020 года объявила вспышку нового типа коронавируса COVID-19 пандемией, а уже 13 марта 2020 года её центром стала Европа [2].

Мир столкнулся со смертельной угрозой и также как в 1518 году, сегодня, в борьбе с распространением вируса мы используем простые и понятные рецепты: соблюдение гигиены, чистоты, дезинфекции, правильного питания, осторожность в контактах, избегать массового скопления людей. Именно эти идеи, дошедшие до нашего времени проповедовал когда-то, во время эпидемии чумы во Франции, доктор Мишель Де Нострдам [3].

По данным Всемирной организации здравоохранения на 01 апреля 2020 года число больных коронавирусом достигло почти 755 тысяч человек, при этом в Европе: Италия – 105 тысяч; Испания – 95 тысяч; Германия – 71 тысяча; Франция – 52 тысячи; Великобритания – 25 тысяч, при этом, плачевная статистика с каждым днём бьёт всё новые рекорды больных и умерших [4].

В то же время – Азия, другой конец земли, в Японии ситуация стабильна. Больных здесь всего 2200 человек, а умерших – 57. И напротив – Европа, последняя цифра заболевших исчисляется десятками тысяч человек.

Хотя, казалось бы, в Токио – условия для распространения эпидемии идеальные. Высочайшая плотность населения, да и потом – Азия, центр возникновения коронавируса, рядом Китай.

По какой же причине в 126-миллионной стране меньше заболевших, чем в небольшой Корее? [5]

С целью выявления основных подходов в борьбе с распространением COVID-19, проведём сравнительный анализ на примере Европы и Азии, что наиболее близко к социальному менталитету России.

Газета «La Stampa» опубликовала данные о среднем возрасте итальянских пациентов, умерших от COVID-19 – 79,5 лет. Пожилые люди в Италии довольно активны и часто общаются со своими детьми и внуками – что способствовало их заражению и дальнейшему распространению вируса. При этом в стране вовремя не решились на введение карантина, что повлекло распространение вируса, а когда число заболевших в тяжелой форме стремительно выросло, система здравоохранения оказалась перегружена.

Анализ на коронавирус проводится лишь у людей с тяжелыми симптомами. Кто переносит болезнь легко, в статистику заболевших не попадает по данным Национального института здоровья Италии, только для 12% умерших коронавирус был прямой причиной смерти, у остальных пациентов было по крайней мере одно сопутствующее заболевание [6].

Следовательно, у пожилых людей с имеющимися симптомами различных заболеваний, риск летального исхода при заражении COVID-19кратно выше, чем у здоровых.

Ещё один фактор, связанный с возрастом заразившихся – тестирование на ранних стадиях, которое в Италии налажено плохо. Как пишет американская газета «New York Post», когда в Италии расширится тестирование на коронавирус, процент смертности резко упадет.

Германия – страна с населением более 83 миллионов человек – не намного отстает от Италии по среднему возрасту своих жителей. Но при этом количество инфицированныхкратно меньше, и ситуация совершенно другая, чем в Италии. Вывод – медицинская сфера в Германии работает лучше, чем в Италии. Нет фактических данных, чтобы в Германии были случаи отказа госпитализировать пожилых людей, а в Италии, это случается часто [7].

Перенесёмся в Азию. Япония – несмотря на наличие коронавируса, в стране не наблюдается паники. Японцы дисциплинированы, тщательно выполняют инструкции, следуют правилам поведения, применяют простые но эффективные способы по предотвращению распространения заболевания.

Японцы, как носители своей культурной традиции – чувствуют личную ответственность перед окружающим миром и людьми, они чистоплотны. Соблюдая древнее правило – «Угай, тэ-арай, суймин» (Полоскать горло, мыть руки, высыпаться), японцы понимают, что первые два необходимы для поднятия устойчивости к вирусам, последнее для иммунитета. Эти свойства, оказываются крайне полезны в период эпидемий и кризисов. Японцы чрезвычайно серьёзно относятся к заявлениям своего правительства.

Кроме частного фактора, коим, безусловно, является личная дисциплина и ответственность японцев, существует еще и социальный – общественное поведение людей и работа общественных институтов в периоды кризисов. Здесь Япония тоже может дать ряд примеров, полезных для изучения. Один из них – забота компаний о своих клиентах. Начиная с февраля 2020 года, начиная от маленьких магазинчиков и заканчивая огромными моллами, владельцы расставили у входа и во внутренних пространствах антисептические спреи для рук. Так же поступили гостиницы, рестораны.

Ежедневно в токийском метро пассажирам напоминают, что в условиях коронавируса необходимо соблюдение этикетных норм – в первую очередь, ношение масок.

На фоне интерактивного режима труда в Европе, удалённого доступа и приостановки производства, невысокие показатели заболевших коронавирусом в Японии, не оказывают ощутимого влияния на жизнедеятельность предприятий и его работников. Японцы не стремятся снижать темпы производства под предлогом коронавируса, компании стремятся принимать собственные меры по предупреждению риска распространения коронавируса.

Когда лайнер «Бриллиантовая принцесса» с тремя тысячами пассажиров на борту, встал на карантин у берегов Йокогамы, проявилась моментальная реакция правительства Японии. Медики были направлены на борьбу и исследование вируса. Благодаря принятым мерам, японская медицина весь февраль 2020 года смогла проводить исследования и медикаментозное лечение. К 01 марта 2020 года, когда с «Принцессы» выписались последние пассажиры, у Японии был уже огромный опыт лечения коронавируса.

После объявления о введении в Японии чрезвычайного положения в связи с распространением COVID-19, 07 апреля 2020 года Премьер-министр Японии Синдзо Абэ отметил, что введение чрезвычайного положения не означает закрытия городов, как это происходит в других странах. «Мы должны максимально сохранить работу экономических и социальных институтов, общественного транспорта, мы должны предотвращать распространение инфекции, избегая трёх факторов: нахождения в невентилируемых помещениях, скученности и тесного контакта. Эти меры останутся неизменными», – сказал Синдзо Абэ.

Экология. Каждая свалка – маленький биологический реактор, способный стать рассадником любой заразы, а в партнёрстве с беспощадным потреблением природных ресурсов, таких очагов – потенциальных пандемий становится всё больше. Примером тому служит Китай и его Ухань.

В настоящее время Япония, является одной из самых экологичных стран мира, является ведущим участником группы G7 в области технологий использования возобновляемых источников энергии и борьбы с загрязнением.

Именно японские исследователи делают огромный вклад в мировой опыт энергосберегающих технологий. Каждые пять лет в стране проводится обследование состояния природы, а каждая префектура имеет свои законы по охране окружающей среды и экологические программы. Здесь очень эффективно работает принцип – загрязнитель платит, это заставляет компании разрабатывать технологии соблюдения экологических стандартов.

На волне сознательного управления отходами японские производители активно разрабатывают биоразлагаемые полимеры, используют сортировку мусора.

Япония активно занимается вопросами глобального изменения климата. Страна участвует в Киотском протоколе – документе о сокращении выбросов диоксида углерода, а также других химических веществ, способствующих развитию парникового эффекта на планете.

Долгосрочная цель Японии – сокращение выбросов CO<sub>2</sub> на 80% к 2050 году от уровня 2013 года [8].

Европа. Меры, принятые в Великобритании по противодействию распространения COVID-19 после обнаружения первых случаев заболевания (31 января 2020 года):

- запущена информационная кампания в области общественного здравоохранения. Людей информируют о способах поведения и снижения риска инфицирования COVID-19. Туристам из китайской провинции Хубэй, включая столицу Ухань, было рекомендовано самостоятельно изолировать себя: «оставаться дома, не ходить на работу, в школу или общественные места, не пользоваться общественным транспортом или такси»;

- закон и порядок. Первые сообщения об инцидентах на почве ненависти в отношении итальянцев и китайцев, студент из Сингапура подвергся нападению в Лондоне со стороны полицейских, которые были напуганы возможностью заражения коронавирусом;

- положения и законодательство. 10 февраля 2020 года правительство опубликовало положение по охране здоровья, вышли изменения в законе о выплате пособий по болезни (вступили в силу 13 марта 2020 года) и изменения в пособии по трудоустройству и поддержке, и универсальном кредите. 19 марта 2020 года правительство представило законопроект о коронавирусе 2019-21, который предоставит правительству дискреционные полномочия в областях государственной системы здравоохранения, социальной защиты, для регулирования школ, полиции, пограничных войск, местных советов, похорон и судов.

Меры, принятые правительством Великобритании по противодействию распространения коронавируса затронули так же: национальную службу здравоохранения; сеть быстрого питания; оборонный комплекс; промышленные предприятия; транспорт и авиацию; строительную сферу; систему образования; спорт; культурную сферу. Все принятые меры носят характер жёсткой изоляции, вплоть до закрытия и временного прекращения деятельности [9].

3 марта 2020 года, Премьер-министр Великобритании Борис Джонсон сказал о коронавирусе следующее – «Это будет распространяться и дальше. Я должен быть честен с вами, честен с британской общественностью – многие семьи, очень многие семьи потеряют своих близких раньше времени... Радикальные меры противодействия приниматься не будут. Подход Британских властей будет научным... Советую мыть руки и воздерживаться от прогулок и посещения мест массового скопления людей» [10].

По состоянию на 4 апреля 2020 года, после тестирования 183 190 человек в Великобритании было зарегистрировано уже 41 903 подтверждённых случая заражения COVID-19 и 4 313 смертельных случаев [9].

05 апреля 2020 года Премьер-министр Великобритании Борис Джонсон был госпитализирован с «устойчивыми симптомами» COVID-19 [11].

Всемирная организация здравоохранения, в рамках программы «Солидарность», создала специальный фонд поддержки системы здравоохранения. К участию привлекаются крупные компании и корпорации, оказывающие финансовую помощь. Программа охватывает системы здравоохранения всех стран, в ней участвуют как медицинские центры, лаборатории, фармакологические предприятия, так и больницы.

Президент Соединённых Штатов Америки Дональд Трамп, 15 апреля 2020 года заявил о приостановке финансирования Всемирной организации здравоохранения, «Я останавливаю финансирование Всемирной организации здравоохранения, пока они расследуют ошибки в реагировании и сокрытие распространения коронавируса», – сказал он в среду журналистам» [12]. В период острой необходимости прямого участия и финансирования для предотвращения распространения пандемии, находятся политические предлоги для отмены финансирования, что только усугубляет ситуацию.

Исследуя проблему противодействия распространению коронавируса, на примере Европы и Азии, можно сделать выводы и предложить следующие меры:

1. борьба с распространением пандемий охватывает всю экономическую и социальную сферу государства, как следствие этого, необходимо регламентировать реагирование структур, учреждений, органов и должностных лиц, этот регламент должен иметь законодательную форму, быть уже готовым и проверенным механизмом. Вирус – вне политики, так как способен убить не только простых граждан, но и первых лиц государства. Необходима «перезагрузка» функционирования политиков. Вирус – как некий уравниватель, должен дать положительный урок в политическом устройстве государства;

2. при исследовании причин распространения пандемий, необходимо учитывать фактор их возникновения, что обостряет актуальность проблемы экологии и потребления природных ресурсов как в России так и в Мире. Необходимы дополнительные меры по охране окружающей среды, эти меры должны быть приняты законодательно, иметь долгосрочную программу;

3. медицина требует мгновенной готовности к борьбе с распространением пандемий, что делает «проблему медиков» в России чрезвычайно острой, требующей безотлагательных решений. Необходим научный прогресс, применение профилактических мер, информирование. Кроме полной изоляции должно быть оперативное исследование и медикаментозное лечение;

4. так как в группе риска заражения коронавирусной инфекцией оказались в первую очередь пожилые люди, а имеющие сопутствующие заболевания оказались на грани жизни и смерти, необходимо законодательно принять меры по установлению планового медицинского контроля за здоровьем пожилых людей;

5. образование и воспитание в обществе, требует от государства систематической и долгосрочной программы. Это обширная программа, охватывающая весь гражданский социум, результатом которой должно стать повышение ответственности людей перед природой, обществом и своими близкими.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Всемирная организация здравоохранения, 2020 // Вступительное слово Генерального директора ВОЗ на брифинге для СМИ по COVID-19 18 марта 2020 года/ – URL: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---18-march-2020>;

2. Википедия, 2020 // Пандемия COVID-19/ – URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Пандемия\\_COVID-19](https://ru.wikipedia.org/wiki/Пандемия_COVID-19);

3. Хорошие новости 2020 // Как Нострадамус победил чуму/ – URL: <http://indexdirectory.net/mystery/kak-nostradamus-pobedil-chumu.html>;

4. Турпром, 2020 // ВОЗ заявила о скорой стабилизации в Европе/ – URL: <https://www.tourprom.ru/news/45930/>;

5. Комсомольская правда, 2020 // Почему в Японии мало больных коронавирусом/ – URL: <https://www.kazan.kp.ru/daily/27112.4/4188994/>;

6. Газетабы, 2020 // Всё не так страшно. Сами итальянцы объясняют, почему в Италии высокая смертность от коронавируса/ – URL: <https://gazetaby.com/post/vse-ne-tak-strashno-sami-italyancy-obyasnyayut-poc/161787/>;

7. МК РУ, 2020 // Страшные уроки коронавируса. Почему Италия пострадала больше всех?/ – URL: [https://www.mk.ru/social/2020/03/18/strashnye-uroki-koronavirusa-pochemu-italiya-postradala-bolshe-vsekh.html](https://www.mk.ru/social/2020/03/18/strashnye-uroki-koronavirusa-pochemu-italiya-postradala-bolshe-vsekh/);
8. Рубрика, 2020 // Как Япония решает экологические проблемы/ – URL: <https://rubryka.com/ru/article/ekologia-japan/>;
9. Википедия, 2020 // Распространение COVID-19 в Великобритании/ – URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Распространение\\_COVID-19\\_в\\_Великобритании](https://ru.wikipedia.org/wiki/Распространение_COVID-19_в_Великобритании);
10. Царь Град ТВ, 2020 // Борис Джонсон предложил британцам ждать смертей и был обвинён в уничтожении нации через коронавирус/ – URL: [https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Ftsargrad.tv%2Fnews%2Fboris-dzhonson-predlozhit-britancam-zhdat-smertej-i-byt-obvinjon-v-unichtozhenii-nacii-cherez-koronavirus\\_242808](https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Ftsargrad.tv%2Fnews%2Fboris-dzhonson-predlozhit-britancam-zhdat-smertej-i-byt-obvinjon-v-unichtozhenii-nacii-cherez-koronavirus_242808);
11. БиБиСи Ньюз Русская служба, 2020 // Британский премьер Борис Джонсон переведён из реанимации. Он остаётся в больнице с коронавирусом/ – URL: <https://www.bbc.com/russian/news-52238403>.
12. РИА Новости, 2020 // Трамп заявил о приостановке финансирования ВОЗ/ – URL: <https://ria.ru/20200415/1570055194.html>

*Lyutikov S.V., Voitovich V.Yu.*

## FOREIGN EXPERIENCE IN COUNTERING THE DEVELOPMENT OF CORONAVIRUS INFECTION

**Annotation.** The article considers the problem and provides a comparative analysis of countering the spread of coronavirus infection on the example of Europe and Asia. Proposals for implementation in Russia have been formed based on the discussed topic.

**Keywords:** countering the spread of coronavirus infection, COVID-19, pandemic.

Лютиков Святослав Вячеславович,  
студент группы 04-мЮР319-1  
Федерального государственного бюджетного  
образовательного учреждения высшего  
образования «Всероссийский  
государственный университет юстиции (РПА  
Минюста России)».  
город Ижевск 2020 год.  
E-mail: honor77.77@mail.ru

Lyutikov Svyatoslav Vyacheslavovich,  
student of group 04-Murz 19-1 of the Federal  
state budgetary educational institution  
of higher education «all-Russian state  
University of justice (RPA of the Ministry  
of justice of Russia)».  
Izhevsk  
E-mail: honor77.77@mail.ru

Войтович Валерий Юрьевич  
доктор юридических наук, профессор  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный  
университет»  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Valery Voitovich  
doctor of law, Professor  
Udmurt State University  
426034, Russia, Izhevsk,  
Universitetskaya st., 1/4

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ В УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

**Аннотация.** В статье рассмотрены теоретико-правовые основы реализации государственной молодежной политики, установленные в Удмуртской Республике. Государственная молодежная политика представляет собой систему мер и законодательных актов, направленных на расширение возможностей для эффективной самореализации молодежи и повышение уровня ее потенциала в целях достижения устойчивого социально-экономического развития. Молодежь обладает значительным потенциалом – мобильностью, инициативностью, восприимчивостью к инновационным изменениям, новым технологиям, способностью противодействовать негативным вызовам. Также в статье рассмотрены основные направления государственной молодежной политики Удмуртской Республики, обозначены основные проблемы молодежной политики, предложены меры по их решению, потому что ценности, потребности и ожидания молодежи постоянно развиваются. Молодые люди хотят быть услышанными и использовать свой потенциал для участия в общественно-политических процессах, направленных на модернизацию молодежной политики.

**Ключевые слова:** Молодежная политика, молодежь, целевые программы, приоритетные направления.

В настоящее время государственная молодежная политика является неотъемлемой частью целостной политики государства. В условиях модернизации общества возрастает интерес к развитию и проблемам молодежи, частично решить которые представляется возможным благодаря проведению эффективной государственной молодежной политики. Государственная молодежная политика – это «направление деятельности Российской Федерации, представляющее собой систему мер нормативно-правового, финансово-экономического, организационно-управленческого, информационно-аналитического, кадрового и научного характера, реализуемых на основе взаимодействия с институтами гражданского общества и гражданами, активного межведомственного взаимодействия, направленных на гражданско-патриотическое и духовно-нравственное воспитание молодежи, расширение возможностей для эффективной самореализации молодежи и повышение уровня ее потенциала в целях достижения устойчивого социально-экономического развития, глобальной конкурентоспособности, национальной безопасности страны, а также упрочения ее лидерских позиций на мировой арене» [1].

Муниципальная молодежная политика – совокупность целей и мер по их реализации, принимаемых органами местного самоуправления в целях создания и обеспечения условий и гарантий для самореализации молодежи и развития молодежных объединений, движений и инициатив [5].

Молодёжь, являясь системообразующим звеном между различными поколениями, обладает значительным потенциалом – мобильностью, инициативностью, восприимчивостью к инновационным изменениям, новым технологиям, способностью противодействовать негативным вызовам. Основной целью государственной молодежной политики сегодня является всесторонняя поддержка потенциала молодежи, а также создание условий для ее становления и развития.

Законодательство Удмуртской Республики о государственной молодежной политике основывается на Конституции Российской Федерации, международных договорах Российской Федерации, законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, Конституции Удмуртской Республики. Реализация молодежной политики в Удмуртской Республике осуществляется в соответствии с законом «О государственной молодежной политике в Удмуртской Республике» [2], государственной программой Удмуртской Республики «Развитие физической культуры, спорта и молодежной политики на 2015-2024 годы» [4], муниципальными программами.

В систему государственных органов Удмуртской Республики по осуществлению государственной молодежной политики входят: Государственный Совет Удмуртской Республи-

ки; Глава Удмуртской Республики; Правительство Удмуртской Республики; Министерство по физической культуре, спорту и молодежной политике Удмуртской Республики и иные государственные органы Удмуртской Республики, участвующие в осуществлении государственной молодежной политики в Удмуртской Республике [2]. В целях реализации государственной молодежной политики в регионе созданы и функционируют молодежные центры, детские и подростковые клубы по месту жительства, социально-реабилитационные центры для молодежи, центры социально-психологической помощи молодежи, центры профессиональной ориентации и трудоустройства молодежи, молодежные клубы.

Основными направлениями государственной молодежной политики в Удмуртской Республике являются [2]:

1) обеспечение прав и гарантий молодежи в сферах труда и занятости, получения социальных услуг, которые включают в себя: разработку, принятие и реализацию государственными органами Удмуртской Республики правовых актов по вопросам организации трудоустройства молодежи, оказание содействия при создании дополнительных рабочих мест, поддержка системы подготовки, повышения квалификации, переподготовки кадров и предоставление необходимых социальных услуг молодежи. Содействие трудоустройству и занятости молодежи реализуется путем взаимодействия с организациями, учреждениями и предприятиями Удмуртской Республики. Содействие началу трудовой деятельности оказывает республиканская молодёжная биржа труда, реализующая программы по профессиональному обучению и созданию дополнительных (временных) рабочих мест. С целью привлечения работодателей к участию в трудоустройстве несовершеннолетних граждан ежегодно проводится республиканский конкурс «Лучший работодатель по содействию занятости несовершеннолетних граждан».

2) поддержка молодых специалистов, студенческой и учащейся молодежи, студенческих отрядов, органов молодежного самоуправления – осуществляется путем привлечения молодежи к участию в разработке и реализации программ развития молодежной политики в Удмуртской Республике. Молодежь Удмуртии является постоянным участником Всероссийской форумной кампании.

3) поддержка молодежного предпринимательства – осуществляется путем предоставления налоговых льгот, оказания консультационной, организационной, информационной и правовой поддержки. В целях повышения уровня знаний молодых предпринимателей в Удмуртской Республике функционирует АО «Корпорация развития Удмуртской Республики», Центр «Мой бизнес», представляющие собой единую площадку, объединяющую инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства Удмуртской Республики. Центр обеспечивает организацию оказания комплекса услуг и мер поддержки малого и среднего предпринимательства, в том числе финансовых услуг, консультационную и образовательную поддержки, оказывает помощь при создании и модернизации производств.

4) поддержка инновационной деятельности молодежи – представляет собой оказание содействия потенциала молодежи в участии в конкурсах, фестивалях, выставках, форумах и иных мероприятиях по внедрению инноваций в молодежную политику Удмуртской Республики. Положительным опытом для общественного сектора является проведение республиканского молодёжного образовательного форума «Достояние Республики», который объединяет на единой площадке активистов со всей республики, развивается Молодежное инициативное бюджетирование. Ежегодно молодежь Удмуртской Республики принимает активное участие во Всероссийской молодежной форумной кампании. Целью форумной кампании в Удмуртии является выработка системного подхода к работе с молодежью, посредством продвижения неформального образования, повышения информированности молодежи о возможностях самореализации, акселерации молодежных инициатив и проектов. В рамках реализации форумной кампании, в регионе проводятся межмуниципальные форумы «Молодежь Удмуртии». Основная цель форумов – выработка системного подхода к работе с молодежью посредством повышения информированности молодежи о возможностях самореализации в Удмуртской Республике, формирование молодежных сообществ по направлениям государственной молодежной политики, акселерации молодежных инициатив и проектов.

5) поддержка талантливой (одаренной) молодежи – реализуется во взаимодействии с молодежными и детскими общественными объединениями, творческими союзами, организациями, в том числе благотворительными фондами, образовательными и научными учреждениями, учреждениями культуры и искусства, а также общественными объединениями и гражданами.

6) формирование условий, направленных на физическое и духовное развитие молодежи – это развитие физической культуры, спорта и активного отдыха молодежи, организация свободного времени и досуга. В 2019 году продолжена реализация масштабного проекта «Удмуртия – территория спорта», целью которого является формирование положительного имиджа республики, привлечение спортсменов-любителей со всей России и из-за рубежа для участия в проводимых стартах, создание условий для развития региона и самореализации жителей республики. Особое внимание уделено проведению пропагандистских мероприятий и популяризации Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне». Министерством по физической культуре, спорту и молодежной политике Удмуртской Республики продолжается работа по организации отдыха, оздоровления и занятости детей, подростков и молодежи в каникулярный период. В каникулярный период 2019 года на территории Удмуртской Республики проведены 104 профильные смены, реализованные 22 муниципальными образованиями, 15 молодежными организациями и подведомственными государственными учреждениями.

7) поддержка молодых семей – заключается в обеспечении решения жилищных вопросов молодых семей, организации семейного отдыха. В 2019 году поддержка в виде социальной выплаты при покупке жилья была оказана 74 молодым семьям.

8) содействие международному молодежному сотрудничеству – организуется в форме соглашений о молодежном обмене, оказание помощи в установлении и развитии партнерских связей между молодежными и детскими общественными объединениями, соответствующими организациями иностранных государств и реализации проектов сотрудничества, организации международного молодежного туризма и спорта.

9) создание условий для патриотического воспитания молодежи; В данном направлении государственной молодежной политики Удмуртской Республики реализуется подпрограмма «Патриотическое воспитание и подготовка молодежи к военной службе». Аналогичные программы приняты во всех городских округах и муниципальных районах республики. В 2019 году в Удмуртской Республике прошли следующие акции: «Георгиевская ленточка», «Свеча памяти», «Звезда Победы», «Я читаю войну», «Рекорд Победы». В шестой раз в Удмуртии состоялась акция «Бессмертный полк».

В систему допризывной подготовки молодежи в УР включена работа Почетного караула на Посту № 1 у Вечного огня Славы г. Ижевска. Курсанты военно-патриотических объединений, учащиеся кадетских классов образовательных организаций, члены молодежных и детских общественных объединений являются участниками межрегиональных, окружных и всероссийских мероприятий: Спартакиада молодежи допризывного возраста, юнармейские военно-спортивные соревнования «АРМИ», «Победа», «Отчизны верные сыны». Ежегодно 60 курсантов военно-патриотических клубов, кадетских классов принимают участие в двух сменах оборонно-спортивного оздоровительного лагеря «Гвардеец».

10) информационное и консультационное обеспечение молодежи реализуется посредством оказания поддержки средствам массовой информации, освещающим вопросы реализации государственной молодежной политики в Удмуртской Республике. Кроме того, государственные органы Удмуртской Республики, осуществляющие государственную молодежную политику в регионе, ежедневно информируют молодежь Удмуртской Республике о ходе и результатах деятельности через публикацию информации в социальных сетях. Широко представлена сеть официальных аккаунтов и групп, предоставляющих сведения о реализации государственной молодежной политике в Удмуртской Республике.

11) содействие молодежи в области охраны здоровья, профилактики социально-негативных явлений, формирования здорового образа жизни включает в себя: реализацию мер по психолого-педагогической помощи, реабилитации и адаптации молодежи, мер по профи-

лактике социально-негативных явлений в молодежной среде. Ежегодно с целью межведомственного взаимодействия в профилактической работе с детьми и молодежью в Удмуртской Республике утверждается «Профилактический календарь». В постоянном режиме функционируют телефоны доверия. В 2019 году реализован республиканский проект «Марафон добрых дел», итогом которого стало устранение более 500 надписей, содержащих информацию о телефонах и сайтах, содержащих информацию о продаже наркотических средств и психоактивных веществ, проведена 25-я республиканская спортивно-патриотическая оздоровительная смена «Призывник», в целях социальной реабилитации «трудных» подростков, совершивших правонарушения на территории Удмуртской Республики.

12) кадровое обеспечение государственной молодежной политики в Удмуртской Республике – осуществляется через организацию подготовки, переподготовки и повышения профессиональной квалификации специалистов, работающих в сфере государственной молодежной политики, представителей молодежных и детских общественных объединений, организаций, осуществляющих добровольческую деятельность, добровольцев; работа с кадровым резервом, проведение аттестации специалистов государственных учреждений Удмуртской Республики, осуществляющих деятельность в сфере государственной молодежной политики.

13) развитие молодежного парламентаризма, молодежного правительства – при Государственном Совете Удмуртской Республики функционирует Молодежный парламент Удмуртской Республики. Молодежный парламент Удмуртской Республики в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией Удмуртской Республики, законами Удмуртской Республики, иными нормативными правовыми актами Удмуртской Республики, Положением о Молодежном парламенте при Государственном Совете Удмуртской Республики, Регламентом Молодежного парламента. Согласно Положению, Молодежный парламент Удмуртской Республики является коллегиальным и консультативно-совещательным органом. В состав Молодежного парламента Удмуртской Республики входят 55 молодых людей в возрасте от 18 до 30 лет, представляющие муниципальные районы и городские округа Удмуртской Республики. Молодежным парламентам Удмуртской Республики успешно реализуются проекты: форум молодежных лидеров «Инициатива», проект по обучению приемам оказания первой медицинской помощи «Помоги первым!», бесплатная секция единоборств для детей – проект «Здоровый спорт для детей», театральное-спортивное шоу – проект «Бой с тенью». Молодежный парламент Удмуртской Республики публикует информацию о ходе и результатах своей деятельности на официальном сайте, в социальных сетях сети Интернет [7].

14) государственная поддержка молодежных и детских общественных объединений оказывается региональным (республиканским) молодежным и детским общественным объединениям, а также региональным (республиканским) отделениям общероссийских и международных молодежных и детских общественных объединений. В 2019 году Министерство по физической культуре, спорту и молодежной политике Удмуртской Республики активно поддержало 24 общественных объединения путём предоставления субсидий на реализацию проектов, программ, организацию и проведение мероприятий для детей, подростков и молодежи. Общая сумма субсидий, предоставленных молодежным, детским общественным организациям по всем конкурсам в отчетном периоде составила 21 344 599 рублей [8].

15) содействие развитию добровольческой (волонтерской) деятельности. Добровольческое движение в Удмуртской Республике становится всё более массовым и популярным. В Реестр республиканских молодежных и детских общественных объединений, осуществляющих деятельность на территории Удмуртской Республики, входит 471 объединение. В 2019 году принят региональный закон «О поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности на территории Удмуртской Республики» [3]. Закон направлен на развитие, поддержку и популяризацию волонтерской деятельности, регулирование общественных отношений, возникающих при организации работы добровольцев и призван стать нормативной основой для её развития и систематизации. В 2019 году в Удмуртской Республике создан «Ресурсный центр по поддержке добровольчества в сфере чрезвычайных ситуаций», в 2020 году регион

получит 8,8 миллиона рублей из федерального бюджета на открытие «Ресурсного центра по поддержке добровольчества в Удмуртской Республике» [8]. Ежегодно молодежь Удмуртии принимает активное участие в международных, всероссийских, региональных форумах, конкурсах по добровольчеству. Добровольцы осуществляют свою деятельность по 15 направлениям, наиболее популярными среди которых являются событийное добровольчество – участие волонтеров в массовых мероприятиях различной направленности, которые проводятся в республике, социальное добровольчество – помощь незащищенным слоям населения и добровольчество в сфере образования и просвещения. В 2019 году в Удмуртской Республике создан Межведомственный совет по развитию добровольчества и социально ориентированных некоммерческих организаций. Ежегодно в Республике проводятся различные форумы, семинары, круглые столы, панельные дискуссии, конкурс «Доброволец года», участниками которых являются молодые люди – представители волонтерских отрядов.

Таким образом, рассмотрев теоретические и правовые основы государственной молодежной политики, можно утверждать, что молодежная политика является важным направлением деятельности органов государственной власти, как Российской Федерации, так и Удмуртской Республики. Целью молодежной политики Удмуртской Республики является создание экономических, социальных, организационных, правовых условий и гарантий для процесса становления, самореализации и развития молодежи. Однако, на сегодняшний день, в государственной молодежной политике наблюдается ряд проблем.

Во-первых, государственная молодежная политика Российской Федерации представляет собой непрерывный процесс многочисленных краткосрочных экспериментов. Одним из существенных недостатков государственной молодежной политики является отсутствие фундаментальной научной обоснованности на федеральном уровне, что препятствует проведению единой политики для всех субъектов страны. Принятие федерального закона о государственной молодежной политике позволит создать единое теоретико-правовое пространство сферы молодежной политики на территории Российской Федерации, законодательно закрепить полномочия и ответственность федеральных, региональных и муниципальных органов власти в сфере молодежной политики, профессиональную терминологию, определить приоритеты и перспективы развития молодежной политики.

Во-вторых, острой проблемной молодежной политики Удмуртской Республики является недостаток квалифицированных кадров. Государственная служба является низкооплачиваемой сферой деятельности, в связи с чем, имеет низкую популярность среди молодежи [6]. Для решения данной проблемы необходимо увеличение финансового обеспечения с целью повышения заработной платы и достаточного финансирования проводимых мероприятий.

Автор исследования предлагает новую модель государственной молодежной политики, которая представляет собой комплекс мер и законодательных актов по установлению и поддержанию соответствующего общественного статуса молодых людей, а вместе с ним определённого качества жизни самой молодёжи, которая в перспективе станет экономически активным населением. Требования к молодежной политике включают в себя:

- совершенствование нормативно-правовой и материально-технической базы;
- развитие государственной поддержки и дополнительного финансирования молодежных инициатив, проектов и объединений;
- выстраивание системы коммуникации между всеми организациями, участвующими в реализации государственной молодежной политики;
- развитие системы подготовки и переподготовки кадров отрасли и молодежных лидеров.

Ценности, потребности и ожидания молодёжи постоянно развиваются. Молодые люди хотят быть услышанными и использовать свой потенциал для участия в общественно-политических процессах, направленных на модернизацию молодежной политики и создания эффективной системы непрерывного развития и подготовки талантливой молодёжи к реализации программ и проектов в целях социально-экономического развития региона.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Распоряжение Правительства РФ от 29.11.2014 № 2403-р «Об утверждении Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2015 года». – URL: <http://www.consultant.ru/>.
2. Закон УР от 29.12.2005 № 79-РЗ (ред. от 25.12.2018) «О государственной молодежной политике в Удмуртской Республике» (принят Государственным Советом УР 13.12.2005 № 557-III) – URL: <http://www.consultant.ru/>
3. Закон УР от 27.12.2019 № 78-РЗ «О поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности на территории Удмуртской Республики» – URL: <http://www.udmurt.ru/>
4. Постановление Правительства УР от 28.09.2016 № 460 (ред. от 17.04.2018) «О государственной программе Удмуртской Республики «Развитие физической культуры, спорта и молодежной политики». – URL: [http://www.udmurt.ru.](http://www.udmurt.ru/)
5. Войтович В.Ю. Государственная и муниципальная служба: учеб. пособие / В.Ю. Войтович. – Ижевск: изд-во «Удмуртский государственный университет», изд-во Института экономики и управления ФГБУ ВПО «УдГУ», 2013. – С. 153.
6. Войтович В.Ю. Сущность правовых основ современной российской системы государственной гражданской службы. Наука Удмуртии. – 2017. – № 1 (79). – С. 22.
7. Официальный сайт Молодежного парламента при Государственном Совете Удмуртской Республики. – URL: <https://mpudm.ru/>
8. Официальный сайт Министерства по физической культуре, спорту и молодежной политике Удмуртской Республики. – URL: <http://www.minsport18.udmurt.ru/>

*Perminova K.N., Voitovich V.Yu.*

## THEORETICAL AND LEGAL BASIS FOF REALIZATION OF STATE YOUTH POLICY IN THE REPUBLIC OF UDMURTIA

**Annotation.** The article considers some theoretical and legal basis established in the Udmurt Republic for the state youth policy implementation. The state youth policy is a system of measures and legislation, the aim of which is to expand opportunities for self-realization among young people and to enhance their capacity in order to achieve sustainable social and economic development. Young people have great potential – mobility, initiative, receptivity to innovative changes, new technologies, and the ability to counteract negative challenges. The article also contains the main directions of the state youth policy of the Udmurt Republic, identifies the main problems of youth policy, and suggests measures to address them, because values, needs and expectations of young people are in a constant development. Young people want to be heard and use their potential to participate in public and political life modernizing youth policy.

**Keywords:** youth policy, young people, targeted programs, priority areas.

Перминова Ксения Николаевна  
Магистрант 1 курса направления подготовки  
«Региональное и муниципальное управление»  
гр. ЗМ-38.04.04.01-11 ФГБОУ ВО «УдГУ»,  
Институт экономики и управления  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)  
E-mail: gimu4282@inem.uni.udm.ru

Perminova Kseniya Nikolaevna  
1st year master student of «Regional  
and municipal management» training direction»  
gr. ZM-38.04.04.01-11  
FGBOU VO «Udmurt State University»,  
Institute of Economics and Management  
Ul. Universitetskaya, 1,  
Izhevsk, Russia, 426034  
E-mail: gimu4282@inem.uni.udm.ru

Войтович Валерий Юрьевич  
доктор юридических наук, профессор  
ФГБОУ ВО «Удмуртский  
государственный университет»  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Valery Voitovich  
doctor of law, Professor  
Udmurt State University  
426034, Russia, Izhevsk,  
Universitetskaya st., 1/4

## **РАЗВИТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ПРЕДВЕРИИ ПОПРАВОК К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Аннотация.** В статье рассматривается развитие гражданского законодательства в Российской Федерации на современном этапе в свете поправок к Конституции РФ.

**Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации, гражданское право, законодательство, тенденции, концепция.

В теории конституционного права конституцию принято рассматривать в качестве акта политико-правового характера, обладающего верховенством и высшей юридической силой, содержащего базовые правовые принципы общественных отношений и функционирования государства. В условиях постоянного развития социальных отношений и усложнения их структуры не прекращается дискуссия о том, представляет ли конституция государства неизменное и абсолютно устойчивое правовое явление или является гибким инструментом правового регулирования, положения которого могут быть адаптированы к существенным изменениям в общественной сфере.

Как показывает мировая практика государственного строительства, потенциал некоторых из конституционных норм, которые, как правило, обладают высокой степенью абстракции, действительно раскрывается только применительно к конкретным обстоятельствам, разнообразие которых, очевидно, попросту не может быть предопределено конституционным законодателем в момент принятия текста конституции.

Такие нормы конституции содержат перспективные положения, потенциал которых должен быть раскрыт в процессе конституционного развития государства. При этом речь идет не только о нормах-принципах или нормах-целях, которые в силу своей абстрактности, безусловно, могут быть адаптированы к происходящим социальным изменениям, но и об иных положениях конституции, являющихся более конкретными по характеру содержащихся в них предписаний.

Конституция определяет вектор развития отдельных отраслей права и правовой системы государства в целом.

Значение конституции в конституционализации правопорядка определяется особой правовой природой ее положений, которые не только отражают политико-правовые, социально-экономические, духовные ценности общества, но также позволяют установить базовые и наиболее значимые условия взаимодействия личности, общества и государства. Кроме того, конституционные положения призваны обеспечить достижение баланса различных интересов и являются системообразующими элементами всей правовой системы государства, обеспечивающими ее гармоничное развитие и эффективное функционирование.

В современных условиях особое значение приобретает процесс согласования конституционных принципов и ценностей в системе функционирования различных отраслей права. Выполнение этой задачи главным образом лежит на органах конституционного контроля. Ключевым направлением развития любого современного государства является конституционализация правопорядка, выражающаяся в придании конституции особого значения в регулировании общественных отношений, что проявляется в активной деятельности органов конституционной юстиции [7, с. 13].

Как правовой акт, закрепляющий основные положения о функционировании общества и государства, любая конституция вне зависимости от конкретной юрисдикции так или иначе обладает чертами общественного договора, представляющего собой акт общественного согласия относительно ключевых вопросов общегосударственного значения.

Конституция как правовое явление, в том числе и Конституция России 1993 года, закрепляя основы организации и функционирования публично-властных институтов, взаимодействия общества и государства, является тем необходимым политико-правовым инстру-

ментом, отражающим консолидированную позицию территориально-публичного коллектива о предпочитаемой модели конституционного устройства и иных жизненно важных вопросов государственного и общественного строительства. Кроме того, конституция для законодателя и правоприменителей непременно выступает также и социальным ориентиром в условиях постоянно меняющихся общественных отношений.

Предпочтительность приоритета национальных механизмов защиты прав и свобод наглядно прослеживается из того обстоятельства, что предусмотренный Конституцией России стандарт гарантий прав и свобод человека и гражданина находится на крайне высоком уровне. В этой связи особенное значение имеет деятельность Конституционного Суда РФ, в рамках которой содержание прав и свобод раскрывается применительно к конкретным аспектам их реализации.

Когда в стране отмечали 25-летний юбилей Конституции России, эксперты сошлись во мнении, что 1-я и 2-я главы, содержащие базовые ценности российского общества, закрепляющие права и свободы человека, в полной мере сохраняют основополагающее значение. Необходимости их менять нет. Поправки вносятся в главы 3, 4, 5, 6, 7, 8. Они развивают основы конституционного строя и ценностный каталог российского общества, закрепленные в главах 1 и 2, но не нарушают их.

Согласно ст. 71 Конституции РФ [1] гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации. Однако в ряде случаев право издания норм гражданского права передается субъектам РФ. Согласно ст. 72 Конституции РФ вопросы владения, пользования, распоряжения ресурсами, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах – относятся к общему ведению РФ и ее субъектов. По названным вопросам субъекты РФ могут принимать свои нормативные акты в соответствии с федеральным законодательством [6, с. 19].

Развитие гражданского законодательства, на основе разработанных научных концепций, представляется весомым явлением в создании рыночной экономики России и правового государства. Концепция по своей сущности является стратегическим планом, при помощи которого происходит поэтапное совершенствование, а то и полное изменение законодательства в той или иной сфере общественных отношений. В связи с этим Концепция развития гражданского законодательства РФ (далее Концепция) [3], подготовленная на основании Указа Президента Российской Федерации, стала знаковым событием.

Не вдаваясь в подробности создания концепции, остановимся на рассмотрении некоторых аспектов её влияния и некоторых результатах осуществления.

Концепция касается почти всех подотраслей гражданского права и разделов, подразделов, гражданского кодекса. Для логичного и последовательного внесения изменений довольно обширного охвата, было предложено разбить на блоки новшества, поэтапно создавая основу при помощи принятия соответствующих нормативных актов. Таким образом, проводится изменение Гражданского Кодекса Российской Федерации (далее ГК РФ) [2] и многих федеральных законов, которые регулируют правоотношения, подверженные изменению. Это дало возможность синхронизировать вступления изменений, устранив при этом имеющиеся ранее в некоторых источниках противоречия и разночтения [5].

Отметим такие новшества, как уточнение сферы общественных отношений, которые регламентируются гражданским правом и некоторых принципов, создающих идеи, заложенные в нормах гражданского права.

Осуществление основных положений Концепции получило некоторые изменения в реальном исполнении, что довольно понятно и допустимо в связи с дисбалансом желаний и возможностей. К примеру, необходимо отметить требование к минимальному размеру уставного капитала хозяйственных обществ. Имеющиеся требования на данный момент не отражают значения уставного капитала как средства удовлетворения требований кредиторов общества. Сумма в десять тысяч рублей в ООО как минимально требуемый размер уставного капитала, так и осталась без изменений, в отличие от предложенной в Концепции, что совсем не гарантирует права кре-

диторов. В то же время, понятие минимума могло вызвать отрицательную реакцию субъектов малого предпринимательства и вероятный отток из бизнес сферы.

Это обстоятельство приводит к мысли о потребности более глубоких изменений в регламентировании имущественных, экономических отношений, чем было обозначено в Концепции и осуществляется при помощи внесения изменений в гражданское законодательство.

К гражданско-правовым отношениям могут также применяться общепризнанные принципы и нормы международного права. Хотя и международным договорам РФ придается «более высокая сила по сравнению с внутренним законодательством» с учетом ч. 4 ст. 15 Конституции РФ и п. 2 ст. 7 ГК РФ, нужно принимать во внимание, что международные договоры утверждаются в редакции федерального закона.

Следовательно, юридическая сила ратифицированного международного договора не более юридической силы обычного федерального закона РФ.

Статью 79 Конституции РФ, где говорится об участии России в международных государственных объединениях, предлагается дополнить нормой, что не подлежат исполнению на территории Российской Федерации решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащим Конституции Российской Федерации.

В соответствии со статьей 15 Конституции РФ, общепризнанные нормы и принципы международного права часть нашей правовой системы, на вершине которой наша Конституция. По-прежнему, если международным договором установлены иные правила чем предусмотрены законом, то применяется норма международного договора.

Конституционный Суд России неоднократно указывал, что нормы международного права не отменяют для российской правовой системы приоритет и реализуется при условии признания высшей юридической силы именно Конституции РФ.

В заключении можно отметить, что формирование условий для гармоничного развития общества и является главной задачей права, в частности, гражданского права как самой приспособленной к насущным потребностям граждан отрасли права. Совершенствуя гражданское законодательство, необходимо учитывать роль гражданско-правовых норм в создании восприятия права обществом как системы способствующей поступательному развитию, ориентированной на поддержку и защиту частных интересов не в ущерб государственным интересам.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г) // Российская газета. 1993. № 237.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30 ноября 1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32. – ст. 3301.
3. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 7 октября 2009 г.) // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2009 г. – № 11.
4. Войтович В.Ю. Теоретико-правовые основы роли Конституции РФ в реализации политических задач государства // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. – 2019. – Т. 29. – № 1. – С. 70-76.
5. Костюк И.В. Реформирование гражданского законодательства на современном этапе развития экономических отношений // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по матер. LVI междунар. науч.-практ. конф. № 12(51). – Новосибирск: СибАК, 2015.
6. Правкин С.А. Тенденции развития гражданского законодательства и современные проблемы действия источников гражданского права // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. Серия 2: Юридические науки. – 2015. – № 2 (7). – С. 19-23.

7. Хабриева Т.Я. Конституционное развитие: статика и динамика (к 25-летию Основного закона России) // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 12. – С. 10-17.

*Subbotin A.P., Voitovich V.Yu.*

**DEVELOPMENT OF CIVIL LEGISLATION IN anticipation of AMENDMENTS  
TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**Annotation.** The article discusses the development of civil legislation in the Russian Federation at the present stage in the light of amendments to the Constitution of the Russian Federation.

**Keywords:** The Constitution of the Russian Federation, civil law, legislation, trends, concept.

Субботин Антон Павлович  
Студент 1-го курса Ижевского института  
(филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России), город  
Ижевск, Удмуртская Республика

Subbotin Anton Pavlovich  
First-year student of the Izhevsk  
Institute (branch) of the Voronezh State  
University of Law (RPA of the Ministry  
of Justice of Russia), the city of Izhevsk,  
Udmurt Republic

Войтович Валерий Юрьевич  
доктор юридических наук, профессор  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный  
университет»  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Valery Voitovich  
doctor of law, Professor  
Udmurt State University  
426034, Russia, Izhevsk,  
Universitetskaya st., 1/4

## **ЗАЩИТНЫЙ МЕХАНИЗМ РОССИИ ОТ МЕР ЭКОНОМИЧЕСКОГО ХАРАКТЕРА ДРУГИХ ГОСУДАРСТВ**

**Аннотация.** Современная политическая обстановка является достаточно напряженной. Диалог между странами проходит в формате обмена претензиями, поиска точек конфронтации, а не реально-го решения проблем. В своем желании «приструнить» определенное государство и возложить на него груз ответственности за те или иные деяния, другие государства применяют различные формы ответственности в отношении первых, в частности, санкции. Именно санкции стали неотъемлемой частью современной международной политики, средством ведения диалога между государствами и способом демонстрации отношения той или иной страны к определенным вопросам.

**Ключевые слова:** Международно-правовая ответственность, санкции, защитные механизмы государств, внешняя и внутренняя политика, функции государства.

Санкции стали неотъемлемой частью современной международной политики.

В условиях активного развития процессов глобализации, каждое государство, в том числе и Российская Федерация, вынуждены не просто активно развивать науку теории государства и права, но и, в частности, ставить на повестку дня вопрос о пересмотре своих функций. Именно через свои функции государство реализует свою как внешнюю, так внутреннюю политику. Для процессов глобализации, как и связанных с ними процессов интеграции, это означает неизбежное дальнейшее сближение правовых систем разных государств.

В таком контексте рассматриваемой проблемы именно ее анализ через призму науки сравнительного правоведения позволил бы выявить существенные разногласия между государствами и, напротив, точки соприкосновения в отношении применяемых ими мер экономического характера. Такие теоретические знания могли бы привести к своему практическому воплощению в виде лучшего понимания образовавшейся ситуации, налаживанию отношений между странами, международно-правовой регламентации применения санкций как мер ответственности.

Но прежде чем продолжить диалог, считаю важным остановиться на теоретических положениях о санкциях, как отдельной форме международно-правовой ответственности государств в международном праве.

Согласно общепринятой позиции, представленной д.ю.н. К.А. Бекашевым, санкции – это принудительные меры, применяемые к государству-нарушителю. Они могут быть применимы международными организациями (универсальными и региональными), группой государств или отдельными организациями. Объем и виды санкций зависят от степени тяжести правонарушения и нанесенного ущерба.

Санкции как форма принуждения применяются только в случае совершения тяжкого международного преступления. Применение таких санкций в других случаях нельзя считать правомерным, ибо по существу санкции являются реакцией государств (международного сообщества) на умышленное совершение противоправных действий или умышленное причинение значительного ущерба. Вполне понятно, что такие санкции могут вводиться и осуществляться по решению Совета Безопасности ООН в рамках ст. 41 и 42 Устава ООН. Например, ст. 41 Устава ООН гласит:

«Совет Безопасности уполномочивается решать, какие меры, не связанные с использованием вооруженных сил, должны применяться для осуществления его решений, и он может потребовать от Членов Организации применения этих мер. Эти меры могут включать полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио или других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений».

Стоит добавить, что подобная форма политической ответственности государств применяется достаточно давно, однако лишь с недавнего времени санкции стали выступать в качестве способа ведения диалога между государствами. Касательно Российской Федерации, это связано с событиями 2014 года, в ходе которых в состав Российской Федерации вошли 2 новых субъекта: город федерального значения Севастополь и республика Крым. Именно после этих событий начала разворачиваться настоящая санкционная компания против нашего государства, включающая в себя преимущественно меры экономического характера.

Первые санкции были введены Соединенными Штатами Америки, в частности, Указом Президента США Барака Обамы от 06.03.2014 № 13660, от 17.30.2014 № 13661 и от 20.03.2014 № 13662, Постановлением Управления по контролю за иностранными активами Казначейства США № 31 CFR part 589, а 16 июля 2014 г. – Управлением по контролю за иностранными активами Федерального Казначейства США были изданы Инструкции № 1 и № 2.

Помимо этого, государствами-членами Европейского Союза в Решении Совета Европейского Союза был запрещен импорт товаров, произведенных на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополь, на территорию государств – членов Европейского Союза.

В такой ситуации Российская Федерация была вынуждена применить ответные меры, которые были введены Указом Президента РФ от 06.08.2014 № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации», Постановлением Правительства РФ от 07.08.2014 № 778 был установлен сроком на один год запрет на ввоз в Российскую Федерацию сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых являются Соединенные Штаты Америки, страны Европейского Союза, Канада, Австралия и Королевство Норвегия, Указом Президента РФ от 16.12.2015 № 628 «О приостановлении Российской Федерацией действия Договора о зоне свободной торговли в отношении Украины».

После этого, вплоть до сегодняшнего дня, санкции с определенной периодичностью продолжают применяться западными партнерами в отношении российского государства, отдельных компаний и физических лиц.

В условиях подобных взаимоотношений Российская Федерация вынуждена была реагировать соответствующим образом. Как отмечал президент Российской Федерации В.В. Путин: «Во избежание ухудшения отношений с нашими партнерами, Российская Федерация не будет реагировать на такие способы воздействия на политику страны. Однако, в случае, если подобные меры будут продолжать применяться, начнут угрожать безопасности, стабильности и интересам Российской Федерации, наша страна будет вынуждена принять зеркальные меры».

Пожалуй, именно этим высказыванием и определяется направление ответной санкционной политики Российской Федерации и содержание защитного механизма Российской Федерации в целом от соответствующих мер со стороны других государств.

1. Ответные меры ограничительного характера являются способами экономического воздействия на партнеров. К ним можно отнести запрет на ввоз на территорию России определенных видов товаров, приостановление действия отдельных договоров, повышение таможенных пошлин, изменения условий пребывания на территории Российской Федерации для нерезидентов Российской Федерации и др.

2. Данные ответные меры становятся основным способом ведения международно-правовой политики Российской Федерации. Подобные ответные меры закрепляются в форме нормативно-правовых актов компетентных субъектов, в частности, Указов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Однако, полагаю, что здесь важнее остановиться не на содержании и основных принципах защитного механизма Российской Федерации, а рассмотреть его с точки зрения эффективности своего применения в рамках международной и внутренней политики Российской Федерации. Для этого важно проанализировать результаты такой политики за последние 5 лет.

Специалисты сходятся во мнении и полагают, что такая политика имеет свои как достоинства, так и недостатки.

В качестве достоинств можно отметить развитие импортозамещения в сельскохозяйственной, фармацевтической отраслях, в военной и космической промышленности и др. (протекционизм в политике); развитие инфраструктуры товарного рынка внутри страны; выход крупного бизнеса на международные торговые арены (поиск новых партнеров) – укрепление позиций на международном рынке; снижение зависимости российской экономики от доллара и его колебаний.

Тем не менее, такая политика имеет и свои недостатки, которые выражаются, в частности, в ограничении на доступ российских госбанков и юридических лиц к европейскому капиталу; расширении эмбарго на поставку технологий для российских отраслей промышленности; увеличении списка лиц, чьи активы в Европе подлежат блокировке; обесцениванию рубля – рост цен на импортную продукцию; трудностях реализации российских товаров на международном рынке; сокращении прямых иностранных инвестиций; торможение в развитии многих значимых международных проектов.

Как мы видим, подобная политика сказывается не только непосредственно на экономических отношениях между РФ и ее партнерами, но и на торговых, финансовых, отношениях в областях сельского хозяйства и энергетики, и других.

Неэффективность подобной политики подтверждается не только позицией Российской Федерации, но и теми государствами, которые стали ее инициаторами. В частности, государства-члены Европейского Союза весной 2019 года призвали Соединенные Штаты Америки не принимать новый пакет санкционных мер в отношении Российской Федерации, поскольку они несут убытку в несколько раз большие, чем российское государство.

Очевидно, что здесь в полной мере проявляется, так называемый «парадокс санкций» Дэвида Болдуина, профессора Принстонского университета США: «Суть его состоит в том, что политики продолжают применять экономические санкции, несмотря на доказательства того, что они не работают, просто потому, что издержки использования военной силы в качестве меры принуждения были бы, при прочих равных условиях, слишком высоки». Кроме того, подобная политика, как правило, носит затяжной характер и безусловно не может не влиять на дальнейшее развитие международного сотрудничества.

Из всего сказанного следует, что международная ответственность становится удобным инструментом для ведения политики, поддержания имиджа страны (как в случае с нашим государством), способом воздействия на партнеров и формирования у них определенного мнения. Защитная санкционная политика Российской Федерации принесла как «плюсы», так и «минусы», однако назвать ее действительно эффективной с точки зрения перспективного развития государства и международного сотрудничества нельзя.

С точки зрения сравнительного правоведения становится очевидным факт, что отношение к санкциям у тех или иных государств будет различным. Например, меры экономического характера, введенные странами Европейского Союза, оцениваются ими как ограничительные меры, в то время как в Российской Федерации они воспринимаются исключительно как акты невоенной агрессии, давления, беспрецедентным способом навязывания своего мнения.

Такие полярные позиции относительно мер ограничительного характера зависят от множества факторов: не только политики того или иного государства, но и их «индивидуальных особенностей» (истории, культуры, менталитета).

Можно сделать еще один, более глобальный вывод, касательный проблемы практической реализации международной ответственности вообще. Отсутствие единого правового документа и процессуального механизма применения тех или иных форм ответственности за международно-противоправные деяния в отношении конкретного государства, позволяет иным государствам определять форму и порядок применения тех или иных мер самостоятельно, исходя из своей собственной политики и интересов. Данные меры могут применяться государствами, фактически бесконтрольно. Сложно четко определить, что же будет являться недружественными действиями со стороны другого государства (само понятие является оценочным), размер нане-

сенного или потенциального вреда, соразмерность ответных действий государства на недружественный акт другого государства. Фактически, государства вправе принимать любые действия, какие посчитает необходимыми, исходя из политической обстановки.

Представляется, что правовой институт санкций, как формы международно-правовой ответственности государств необходимо тщательно изучать и преобразовывать в соответствии с государственными и мировыми интересами. В частности, звучат предложения о совершенствовании специального правового акта (Проекта статей об ответственности государства), принятого в качестве Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 2001 г. N 56/83 «Ответственность государств за международно-противоправные деяния». В данном документе, в частности, можно было бы дать определение понятия «международной ответственности», выделить существенные для определенной формы ответственности признаки (в том числе, посредством их включения в дефиницию понятия), обозначить принципы их применения, а также пределы такого применения. Представляется также логичным отразить такие оценочные понятия, как «недружественный акт со стороны другого государства», чтобы устранить возможность их широкого толкования и неправильного применения реторсий.

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 2001 г. № 56/83 «Ответственность государств за международно-противоправные деяния» // <http://docs.cntd.ru/document/901941379>

2. Доклад о работе 58-ой сессии КМП ООН (2006) // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят первая сессия, Дополнение № 10 (A/61/10)

3. Доклад Комиссии международного права Шестидесятая сессия (5 мая – 6 июня и 7 июля – 8 августа 2008 года) // Официальные отчеты Генеральная Ассамблея, шестьдесят третья сессия, Дополнение 10 (A/63/10)

4. Международная и внутригосударственная защита прав человека: Учебник. / Под ред. Р.М. Валеева. – М.: Статут, 2011

5. Международное публичное право: учеб. / Л.П. Ануфриева, М43 Д.К. Бекашев, К.А. Бекашев, В.В. Устинов [и др.]; отв. ред. К.А. Бекашев. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – 784 с.

6. Гвоздецкий Д.С. Соотношение института дипломатической защиты с иными формами защиты прав индивида // Право и современные государства. – 2013. – № 2. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sootnoshenie-instituta-diplomaticheskoy-zaschity-s-inymi-formami-zaschity-prav-individa>

7. Гура Г.М. Международно-правовая ответственность государства как юридическое средство обеспечения соблюдения норм международного права // Территория науки. 2015. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mezhdunarodno-pravovaya-otvetstvennost-gosudarstva-kak-yuridicheskoe-sredstvo-obespecheniya-soblyudeniya-norm-mezhdunarodnogo-prava>.

8. Сушенцов Андрей Андреевич Конфликтное поведение в современной теории международных отношений (психологический аспект) // Вестник МГИМО. – 2011. – № 5. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konfliktnoe-povedenie-v-sovremennoy-teorii-mezhdunarodnyh-otnosheniy-psihologicheskij-aspekt>

9. Палванкар У. Меры, с помощью которых государства могут выполнить свое обязательство обеспечить соблюдение международного гуманитарного права / У. Палванкар // Имплементация международного гуманитарного права: сб. ст. и док. Международный комитет Красного Креста. – М., 1998.

*Frolov A.A.*  
*Supervisor: PhD in Law, Associate Professor*  
*T.V. Reshetneva*

## PROTECTIVE MECHANISM OF RUSSIA FROM MEASURES OF ECONOMIC CHARACTER OF OTHER STATES

**Annotation.** The current political situation is quite tense. The dialogue between the countries takes place in the format of the exchange of claims, the search for points of confrontation, but not the search for a real solution to problems. States have taken different forms of liability in respect of other countries, in particular the sanctions, in order to entrust him with the responsibility for certain acts. Sanctions have become an integral part of modern international politics, a means of dialogue between states and a way to demonstrate the attitude of a country to certain issues.

**Keywords:** International legal responsibility, sanctions, defense mechanism of states, foreign and domestic policy, functions of the state.

Фролов Антон  
Магистр образовательной программы  
«Правовая политика государства: история  
и современность» ИПСУБ  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный  
университет», г. Ижевск  
E-mail: rector@udsu.ru

Frolov Anton  
Master of the educational program  
«Legal policy of the state: history  
and modernity» IEiU FGBOU IN «Udmurt  
State University», Izhevsk  
E-mail: rector@udsu.ru

## ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИИ

**Аннотация.** В данной статье рассматриваются правовые основы противодействия коррупции в Российской Федерации. Проводится анализ базы антикоррупционного законодательства, а именно Конституционные основы противодействия коррупции, а также международные антикоррупционные принципы и договоры, на которые являются основой нашего законодательства. На основании анализа, выявлены некоторые проблемы действующего законодательства и сформулировано решение, которое, по моему мнению, позволит снизить уровень коррупции в нашей стране.

**Ключевые слова:** антикоррупционное законодательство, коррупция, взяточничество, противодействие коррупции, правовые основы, конституция, антикоррупционная политика, борьба с коррупцией, уровень коррупции, должностное лицо.

Коррупция является извечной проблемой любого современного государства. Еще ни одной стране в мире, за всю историю, не удавалось полностью искоренить это пагубное явление. Даже Дания, которая на данный момент занимает первую строчку в списке лидеров, как страна с наименьшим уровнем коррупции, не поборола ее до конца. Коррупция мешает не только развитию экономики страны, что в свою очередь влияет и на социальное развитие общества, она также угрожает безопасности страны и дестабилизирует социум, что может привести к социальной напряженности в обществе. В свою очередь, в России вопрос противодействия коррупции стоит на первом месте уже не первое десятилетие, так как наша страна, к сожалению, имеет один из наиболее высоких уровней восприятия коррупции в мире.

Для борьбы с коррупционными правонарушениями существует такое понятие, как – правовые основы противодействия коррупции, которые включают в себя различные законы и нормативно-правовые акты. Эта основа закреплена в главном антикоррупционном акте Российской Федерации, Федеральном законе, от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Итак, согласно 2 статье данного Федерального закона, правовую основу противодействия коррупции составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, настоящий Федеральный закон и другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, а также нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты иных федеральных органов государственной власти, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты<sup>16</sup>.

Также стоит отметить ст. 3 данного ФЗ, в котором установлены основанные на Конституции принципы противодействия коррупции, а именно: законность; признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина; неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений; публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; приоритетное применение мер по предупреждению коррупции; сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами<sup>17</sup>.

В свою очередь, Конституция – это главная основа противодействия коррупции в нашей стране, так как она является главенствующим нормативно-правовым актом в России. В ней закреплены следующие правовые основы: согласно ч. 1, статьи 15, она имеет высшую юридическую силу, а также прямое действие и применяется на всей территории страны. Кроме того, все законы и иные НПА, принимаемые в РФ, не должны ей противоречить; так-

<sup>16</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О противодействии коррупции» ст. 2

<sup>17</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О противодействии коррупции» ст. 3

же, в ч. 2, ст. 4 Конституции, как и в ч. 2 ФЗ «О противодействии коррупции» указано, что Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории РФ<sup>18</sup>. Что касается норм международного права, то они, согласно ч. 4, ст. 15 Конституции являются составной частью правовой системы РФ и являются приоритетными перед законом в РФ. Стоит отметить, что не все согласны с данной нормой. К примеру, в феврале 2015-го года, А.И. Бастрыкин, который является главой Следственного комитета нашей страны, высказал свое мнение по данному вопросу, согласно которому необходимо исключить из Конституции РФ данное положение о приоритете международных норм и принципов, «Безусловно, необходимо исключить из Конституции положения, согласно которым общепризнанные принципы и нормы международного права составляют неотъемлемую часть правовой системы Российской Федерации»<sup>19</sup>. Однако я не согласен с мнением А.И. Бастрыкина, так как отмена данного положения противоречит ч. 3, статьи 46 Конституции, в которой указано, что «каждый человек, в соответствии с международными договорами, имеет право обратиться в международные государственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты»<sup>20</sup>.

По моему мнению, в случае утраты приоритета международных договоров над законодательством РФ, все международное антикоррупционное законодательство, вся эта нормативная база станет второстепенным регулятором, а на первый план встанет отечественное законодательство, что может привести к более неблагоприятным последствиям, которые увеличат уровень коррупционных правонарушений внутри страны.

Стоит отметить и тот факт, что наша страна так и не ратифицировала статью 20-ую Конвенции ООН против коррупции, а именно ввести такое понятие, как «незаконное обогащение» и установить за него уголовную ответственность. Под незаконным обогащением, согласно конвенции понимается «значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать»<sup>21</sup>.

Я считаю, что России необходимо ратифицировать данную норму Конвенции, особенно в нынешний момент, когда уровень коррупции среди чиновников государственного аппарата продолжает расти. Наши госслужащие, работающие на различных уровнях, имеют, мягко говоря, достаточно «солидное» движимое и недвижимое имущество как в нашей стране, так и за ее пределами, которое записано на членов семьи или на, так называемых, «друзей», и далеко не все это имущество задекларировано. Ратификация 20-ой статьи Конвенции против коррупции должна исправить эту проблему. В 2019 году, с подобной инициативой выступила группа депутатов Государственной Думы, под представительством главы партии Сергея Миронова от фракции «Справедливая Россия», она внесла пакет законопроектов, в которых предлагается добавить в УК России, как раз-таки новый состав преступления, под названием – незаконное обогащение. Авторы данных законопроектов отметили в пояснительной записке, что разработали их, в связи с «безрезультативностью, неэффективностью и недостаточностью мер действующего законодательства по борьбе с коррупцией в России»<sup>22</sup>.

Авторы инициативы предлагают ввести новую статью в Уголовный кодекс, а именно ст. 290.1 «Незаконное обогащение», которая бы устанавливала уголовную ответственность за пользование, приобретение и распоряжение активами, принадлежащими этому лицу на праве

---

<sup>18</sup> «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) ст. 15.

<sup>19</sup> <https://www.rbc.ru/politics/23/07/2015/55b134f99a7947c75371e03b> «Российская газета» [Электронный ресурс].

<sup>20</sup> «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) ст. 46.

<sup>21</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года. [Электронный ресурс] [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml)

<sup>22</sup> В ГД предлагают дополнить УК новым составом преступления – незаконное обогащение 19.07.2019. [http://rapsinews.ru/legislation\\_news/20190719/301838977.html](http://rapsinews.ru/legislation_news/20190719/301838977.html) [Электронный ресурс]

собственности, которые значительно превышают размер законного дохода этого лица. Также эта статья вводит специальные составы преступления в зависимости от того, какую должность занимает это лицо и каков объем этого незаконного обогащения. Помимо этой статьи, авторы предлагают закрепить за должностными лицами обязанность в предоставлении сведений работодателю о расходах, а также доходах своих детей, достигших 18 лет.

Но правительство не поддержало этот законопроект, аргументируя свой отказ тем, что незаконное обогащение – это результат преступного действия или бездействия, а потому не является основанием для уголовной ответственности. Кроме того, ответственность за подобное правонарушение уже имеется в статьях Уголовного кодекса, например, «Коммерческий подкуп» ст. 204 или «Злоупотребление должностными полномочиями» ст. 285 и т.д. Стоит отметить тот факт, что с подобной инициативой уже выступали депутаты от КПРФ еще в 2011 году, но она была отклонена по тем же основаниям.

Следует обратить внимание на тот факт, что одной из главных проблем внесения в Уголовный кодекс статьи о «незаконном обогащении» является то, что она противоречит статье 49 нашей Конституции, т.е. нарушает основу принципа презумпции невиновности. В ч.2 и 3 данной статьи указано, что лицо, обвиняемое в преступлении не обязано доказывать свою вину и неустранимые сомнения в виновности лица, толкуются в его пользу<sup>23</sup>. Однако, в случае коррупционных правонарушений в государственном аппарате, совершенных чиновником и повлекшее за собой ущерб собственности государства, то есть народа, то права обвиняемого лица должны быть отличными от прав рядового гражданина. Одной из причин для этого служит то, что госслужащие получают зарплату за счет налогоплательщиков, т.е. из федерального и регионального бюджета, следовательно – крадут деньги граждан. Из-за этого мы получаем снижение качества выполняемых работ, к примеру, те же дороги, которые с трудом держатся пол сезона. Кроме этого, чиновники имеют ряд особенных льгот, которые закреплены в законодательстве (например, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ), – это и бесплатное обучение, лечение в лучших клиниках страны и т.п., а для высших госслужащих служебные квартиры, огромная заработная плата и служебные автомобили с водителями. И наконец, согласно ч. 2 ст. 15 Конституции РФ, органы государственной власти, к которым непосредственное отношение имеют государственные служащие, обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы, а народ, согласно ч. 2 ст. 3 Конституции РФ осуществляет свою власть и через органы государственной власти, тем самым подчёркивая полное доверие к государственным служащим. И если предположить, что данные граждане нарушают основные Конституционные принципы (например, хищение средств государственного бюджета), то они должны нести дополнительную юридическую ответственность<sup>24</sup>. Кроме того, лица, осуществляющие государственную деятельность исполняют волю народа, избравшего этих граждан на государственные посты, тем самым доверившись им, они обязаны соблюдать конституционные нормы и законы, согласно части 2 статьи 15 Конституции России и в случае нарушения норм законодательства, в том числе коррупционных правонарушений, чиновники должны нести особую юридическую ответственность.

По моему мнению, необходимо внести поправки в ч. 2 статьи 49 Конституции «Если лицо обвиняется в хищении государственной собственности и при этом занимает государственную должность, оно обязано доказать свою невиновность». Кроме этого, нужно изменить статью 49 Конституции, а именно ч.3, в которой сказано, что «Неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу этого лица». Если дело касается государственной собственности, а обвиняемый является госслужащим, неустранимые сомнения в виновности государственного служащего не должны толковаться в его пользу. То же самое необходимо

---

<sup>23</sup> «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) ст. 49.

<sup>24</sup> Научная статья. Конституционные основы противодействия коррупции в РФ. Иванов А.А 2016 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnye-osnovy-protivodeystviya-korruptsii-v-rossiyskoy-federatsii>

сделать и с частью первой статьи 51 Конституции. Для этого необходимо изменить статью 8 Конституции, а именно часть 2, где государственная и муниципальная собственность защищается так же, как частная и иные формы собственности. Я же предлагаю вычленить государственную и муниципальную собственность и придать ей особый статус и осуществлять ее защиту на особом уровне.

Стоит также отметить, что уголовная ответственность за коррупционные правонарушения, предусмотренная Уголовным кодексом РФ слишком мягкая, по сравнению с тем же кодексом РСФСР, где данные преступления наказывались куда более внушительным наказанием (за получение взятки ст. 173 УК РСФСР предусматривалось до 15 лет лишения свободы) вплоть до смертной казни. Поэтому, я считаю, необходимо внести в Уголовный кодекс Российской Федерации отдельную главу, посвященную преступлениям, направленным против собственности государства, как это было в советском Уголовном кодексе от 1960-го года «Преступления против социалистической собственности». В этой главе необходимо добавить в качестве вида уголовной ответственности новое наказание в виде полного изъятия всего имущества, полученного преступным путем. Помимо этого, необходимо ввести пожизненное лишение права недобросовестного чиновника, уличенного в хищении государственного имущества, занимать любую государственную должность. Также, необходимо ввести закон, который будет запрещать бывшим должностным лицам как-либо контактировать с прошлыми коллегами, с целью получения выгоды в пользу того или иного лица, как минимум 3 года, чтобы избежать устоявшихся и новых коррупционных схем.

Возвращаясь к нормам международного права и международным договорам, то они, согласно статье 2 ФЗ «О противодействии коррупции» № 273 от 2008-го года, также являются правовой основой противодействия коррупции в России. Основным документом, как уже было отмечено выше, является принятая на заседании пленума Генеральной Ассамблеи ООН 31 октября 2003-го года, Конвенция против коррупции, вступившая в силу 14 декабря 2005-го г., в свою очередь, в Российской Федерации она была ратифицирована в марте 2006-го года. В данной Конвенции, а именно в статье 62 указано, что борьба с коррупцией – это прямая обязанность абсолютно всех государств-участников, а ее осуществление должно происходить с помощью сотрудничества между государствами, «с учетом всех негативных последствий коррупции для общества в целом, в том числе для устойчивого развития»<sup>25</sup>.

Помимо этой конвенции существуют и другие международные нормативно-правовые акты и договоры, направленные на противодействие коррупции. В их число входят следующие акты: Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, заключенная в Страсбурге 27 января 1999-го года и ратифицированная Российской Федерацией в 2006-ом году ФЗ № 125 «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию»; далее, Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, заключенная Советом Европы в ноябре 1997 года, Россия, согласно ФЗ № 3 от 01.02.2012, присоединилась к данной Конвенции только в 2012-ом году; Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, ратифицированная в конце 2000-го года, которая имеет немаловажное значение в борьбе с коррупционными правонарушениями; Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих организациях, утвержденная 16 декабря 1996-го года Резолюцией Генеральной Ассамблеи и другие международные акты<sup>26</sup>. Все эти международно-правовые акты несут в себе обязанность, возложенную на страны-участники, которая выражается в наличии антикоррупционных положений внутри законодательства этих стран. Все эти международные акты и договоры, являются международным стандартом антикоррупционной политики и также служат правовой основой противодействия коррупции в России.

<sup>25</sup> Конвенция ООН против коррупции [Электронный ресурс] – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml)

<sup>26</sup> МЕЖДУНАРОДНЫЕ АКТЫ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ [Электронный ресурс] – URL: <http://www.rosseti.ru/about/anticorruptionpolicy/act/>

В свою очередь, кроме Конституции РФ, международных принципов, актов и договоров правовой основой противодействия коррупции, согласно ФЗ № 273 от 2008-го года «О противодействии коррупции», являются непосредственно сам этот Федеральный закон, а также другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты иных федеральных органов государственной власти, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты. К числу Федеральных законов, помимо выше указанного ФЗ, которые являются немаловажной основой противодействия коррупции, относятся: Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в котором отражены запреты для государственных служащих, связанные со взяточничеством; ФЗ от 03.12.2012 года № 230 «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»; а также ФЗ № 79 от 07.05.2013 г. «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

К числу НПА Президента и Правительства относится достаточно большой и объемный перечень указов и постановлений, которые можно посмотреть в общем доступе на официальном сайте минюста России. Вот некоторые из них: Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»; Указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции»; Указ Президента РФ от 08.03.2015 № 120 «О некоторых вопросах противодействия коррупции»; Указ Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции»; Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018-2020 годы»; Постановление Правительства Российской Федерации от 13 марта 2013 г. № 207 «Об утверждении Правил проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей руководителей федеральных государственных учреждений, и лицами, замещающими эти должности»; Постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2018 г. № 228 «О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия»<sup>27</sup>. Это далеко не полный перечень подобных нормативных актов, регулирующих данную сферу.

Что же получается в итоге? Вроде бы, имеется обширный перечень законов, указов и различных механизмов, направленных на противодействие коррупции, но это не приносит ощутимых результатов, кроме того, уровень коррупции в стране растет, а ущерб от нее достигает все более крупных масштабов. Согласно докладу Генерального прокурора РФ Юрия Ч., ущерб от коррупционных преступлений за 2018 год составил – 65,7 миллиардов рублей. Для сравнения, в 2017 году, ущерб составил 39,7 миллиардов руб., что примерно так же, как и в 2014 году – около 40 миллиардов рублей. То есть, за один год материальный ущерб поднялся аж на 66%. Да, в своем докладе генпрокурор отметил, «что работа по минимизации последствий коррупции стала эффективнее. Так, в 2018 году прокуроры добились добровольного возмещения ущерба, изъятия имущества и наложения ареста на 46,5 миллиарда рублей – по сравнению с 26,5 миллиарда в 2017-м»<sup>28</sup>. Это, без сомнений, положительный результат, но стоит отметить, что в 2017-ом году, и общий материальный ущерб был в разы меньше, как отмечалось выше. В процентном же соотношении в 2017-ом году вернули 67% от материального ущерба, а в 2018-ом 71%, итого результат уже не так впечатляет и составляет всего 4%. Кроме того, рост коррупционных преступлений подтверждает и международная неправительственная

<sup>27</sup> НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ И ИНЫЕ АКТЫ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ [Электронный ресурс] – URL: <https://minjust.ru/ru/node/226231>

<sup>28</sup> Новостной ресурс URL: <https://ria.ru/20190409/1552499622.html>

организация Transparency International, в своем ежегодном рейтинге восприятия коррупции. Согласно данному рейтингу, Россия, с 2014-го года, начинала терять свои позиции и опустилась с 127 на 136 место, а в 2018 году упала еще на две строчки и опустилась до 138 места (стоит отметить, что в 2004-ом году, Россия занимала 90-е место в рейтинге).

Также, само общество нашей оценивает перспективы борьбы с коррупцией, мягко говоря, не радужно. Согласно информации от Фонда Общественного Мнения, из проведенного в 2019 году опроса, «27% опрошенных россиян (на 10 п.п. меньше, чем год назад) уверены, что в ближайшие годы удастся заметно снизить уровень коррупции в стране. Не верят в хорошие результаты 55% участников опроса (в Дальневосточном ФО – 65%). 31% россиян уверены: руководство страны может, но не хочет успешно бороться с коррупцией. 30% думают, что бороться оно хочет, но не может достичь успеха»<sup>29</sup>. Из данного опроса видно, что большинство людей не верит в то, что в ближайшее время правительству страны удастся значительно снизить уровень коррупции в России.

Исходя из вышесказанного можно сделать вывод, что даже наличие всей этой обширной нормативно-правовой базы нашей страны, коррупционные преступления не идут на убыль. По моему мнению, огромный перечень нормативных актов и громоздкие названия, в которых может потеряться не только рядовой гражданин, является одной из проблем нашего законодательства. Ни в одной стране с низким уровнем коррупции нет такого огромного объема антикоррупционного законодательства. Взять, к примеру, Финляндию, которая когда-то входила в состав Российской Империи, она занимает 3 место в рейтинге восприятия коррупции. В этой стране никогда не было такого массивного перечня антикоррупционного законодательства, более того в Финляндии никогда не существовало специальных законов о противодействии коррупции и спец. контролирующих органов. Коррупция в ней, является частью уголовной преступности, которая регулируется во всем законодательстве нормами о противодействии взяткам.

По мнению Гарчевой Л.П., с коим я полностью согласен, «Добиться реальных успехов в борьбе с коррупцией, воспринимаемой обществом как норму социальных отношений, нельзя принятием тех или иных поправок к законодательству и даже специальных законов по борьбе с коррупцией. Законы имеют значение тогда, когда они исполняются. В России же (как и в большинстве стран СНГ, включая Украину) сложилась обстановка, при которой, с одной стороны происходит сопротивление властей всех уровней и сфер борьбе с коррупцией; с другой стороны, неверие граждан в возможность победить коррупцию, неучастие их в процессах предупреждения коррупции»<sup>30</sup>.

Помимо этого, одной из проблем служат, подмеченные мной пробелы, как в Конституции РФ, так и в Уголовном Кодексе, где государственная собственность находится наравне с другими формами собственности и не закреплена особая форма ее защиты. Также не стоит забывать о независимых СМИ и формированию у общества негативного отношения к проявлению коррупции абсолютно во всех сферах жизни и в целом повышать активность общества в противодействии коррупции.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О противодействии коррупции».
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).

<sup>29</sup> Перспективы борьбы с коррупцией в России [Электронный ресурс] – URL: <https://fom.ru/Bezopasnost-i-gravo/14186>

<sup>30</sup> Гарчева Л.П. Правовая основа противодействия коррупции в РФ. Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского // Юридические науки. – 2015. – № 1. – С. 144-150.

3. <https://www.rbc.ru/politics/23/07/2015/55b134f99a7947c75371e03b> «Российская газета» [Электронный ресурс].
4. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года. [Электронный ресурс] [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml).
5. В ГД предлагают дополнить УК новым составом преступления – незаконное обогащение 19.07.2019. [http://rapsinews.ru/legislation\\_news/20190719/301838977.html](http://rapsinews.ru/legislation_news/20190719/301838977.html) [Электронный ресурс].
6. Научная статья. Конституционные основы противодействия коррупции в РФ. Иванов А.А. 2016 – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnye-osnovy-protivodeystviya-korruptsii-v-rossiyskoj-federatsii>
7. МЕЖДУНАРОДНЫЕ АКТЫ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ [Электронный ресурс] – URL: <http://www.rosseti.ru/about/anticorruptionpolicy/act/>
8. НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ И ИНЫЕ АКТЫ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ [Электронный ресурс] – URL: <https://minjust.ru/ru/node/226231>
9. Новостной ресурс – URL: <https://ria.ru/20190409/1552499622.html>
10. Перспективы борьбы с коррупцией в России [Электронный ресурс] – URL: <https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/14186>
11. Гарчева Л.П. Правовая основа противодействия коррупции в РФ. Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского // Юридические науки. – 2015. – № 1. – С. 144-150.

*Dulesov I.D.*  
*Scientific adviser: Ph.D., Head Chair*  
*V.E. Zvarygin*

## LEGAL BASES OF THE COUNTER-CORRUPTION IN RUSSIA

**Annotation.** This article discusses the legal framework for combating corruption in the Russian Federation. The analysis of the base of anti-corruption legislation, namely the Constitutional framework for combating corruption, as well as international anti-corruption principles and treaties, which are the basis of our legislation, is carried out. Based on the analysis, some problems of the current legislation were identified and a solution was formulated that, in my opinion, will reduce the level of corruption in our country.

**Keywords:** anti-corruption legislation, corruption, bribery, anti-corruption, legal framework, constitution, anti-corruption policy, the fight against corruption, level of corruption, official

Дулесов Илья Дмитриевич,  
 2 курс, группа ОМ 40.04.01.01-21  
 Институт права, социального управления  
 и безопасности  
 ФГБОУ ВО «Удмуртский  
 государственный Университет»  
 Город Ижевск, Россия

Dulesov Ilya Dmitrievich,  
 2 year, group OM 40.04.01.01-21  
 Institute of Law, Social Management  
 and Security  
 FSBEI HE «Udmurt State University»  
 Izhevsk city, Russia

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ В СФЕРЕ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ И ПУТИ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ

**Аннотация.** На современном этапе развития государства, высокий уровень миграционного потока, создает некоторые сложности связанные с обеспечением национальной безопасности, является предпосылкой для совершения противоправных действий и влечет рост межнациональной напряженности. Рост масштабов незаконной миграции уже представляет одну из основных проблем современной России. В связи с этим, целесообразно будет обозначить наиболее актуальные проблемы и меры по противодействию незаконной миграции.

**Ключевые слова:** Незаконная миграция, нелегальный мигрант, проблемы, противодействие, Миграционный кодекс, выдворение, депортация, реадмиссия, трудоустройство, транзитный проезд, рекомендации.

Рассматривая определенные моменты связанные с нелегальной (незаконной) миграцией, можно с уверенностью сказать, что имеется необходимость развития и совершенствования определенных мер государственной политики в сфере противодействия незаконной миграции. С другой стороны, уже имеющиеся инструменты и долгосрочные перспективы, такие как: Указ «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы»<sup>31</sup> требуют основательного и последующего развития. Наиболее значимыми субъектами при реализации долгосрочных перспектив, а также и в борьбе с незаконной миграцией, являются органы пограничных служб Федеральной Службы безопасности и Главное управление по вопросам миграции МВД Российской Федерации. Как правило, основные функции, задачи и цели данных органов, осуществляющие свои полномочия в указанной сфере деятельности, предусмотрены действующими нормативными актами и федеральными законами, в которых и предусмотрены механизмы их реализации. Поэтому одной из важнейших задач для вышеуказанных структур, является непосредственно, противодействие нелегально миграции. При выполнении данной задачи, органы ГУВМ МВД осуществляют функции по реализации государственной политики в сфере миграции населения (как иммиграции, так и эмиграции), производится надзор и контроль за обеспечением законности применения положений миграционного законодательства.

Можно сказать, что незаконная миграция является одной из основных проблем современной России, так как она представляет реальную угрозу общественному устройству, интересам личности и носит негативный противоправный характер, а это влечет за собой необходимость затрат муниципальных и государственных ресурсов с целью восстановления нарушенного порядка. Следовательно, необходимо осуществлять мероприятия по предотвращению, предупреждению и решению наиболее значимых проблем и задач незаконной миграции в тесных взаимных отношениях органов, осуществляющих свои полномочия в сфере миграции, с органами государственной безопасности и некоторыми другими органами в сфере исполнительной власти. Поэтому, принимая во внимание наличие определенных проблем, Российская Федерация активно реализует необходимые меры для установлению цивилизационных взаимоотношений в области миграции, а также принимает участие в ратификации договоров на международном уровне в сфере коллективной безопасности, способного противостоять незаконной миграции и другим негативным явлениям в этой области.<sup>32</sup> Но несмотря на это, на сегодняшний этап развития, существует ряд проблем, который требует своевременного решения.

<sup>31</sup> Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 год.

<sup>32</sup> Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». П. 90.

Говоря о противодействии незаконной миграции и отмечая имеющиеся проблемы и актуальные вопросы, стоит для начала определить непосредственно саму природу незаконной миграции и незаконного пребывания граждан иностранного государства на территории России. И тут мы сталкиваемся с первой, может и незначительной, но проблемой, а именно с отсутствием в действующих законодательных актах единства диспозиции и терминологии в области определения незаконной миграции. В действующей Концепции миграционной политики под незаконной миграцией понимается перемещение в Российскую Федерацию с нарушением российского законодательства, касающегося въезда, пребывания (проживания) иностранных граждан на территории Российской Федерации и (или) осуществления ими трудовой деятельности<sup>33</sup>.

Понятие «незаконный мигрант» дает Конституционный Суд в своем постановлении от 16 февраля 2016 года № 4-П; «иностранцы граждане (лица без гражданства) незаконно находятся на территории Российской Федерации, если они: въехали на ее территорию с нарушением установленных правил; не имеют документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в ней, утратили их и не заявили о том в орган Федеральной миграционной службы; уклоняются от выезда по истечении разрешенного срока пребывания (проживания); нарушают правила транзитного проезда»<sup>34</sup>.

Наравне с этим, не стоит забывать о многостороннем сотрудничестве государств участников СНГ в противодействии незаконной миграции; под незаконными мигрантами понимаются граждане третьих государств и лица без гражданства, нарушившие правила въезда, выезда, пребывания или транзитного проезда через территории сторон, а также граждане сторон, нарушившие правила пребывания на территории одной из сторон, установленные ее национальным законодательством<sup>35</sup>.

Разумеется это не закрытый перечень терминов которые раскрывали бы всю сущность такой категории граждан, как незаконный мигрант и описывали такое явление, как незаконная миграция. Тут можно вспомнить и статью 25.10 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ о том, что нелегальный мигрант, это лицо пребывающее на территории России с нарушением установленного порядка, а также второй раздел Концепции сотрудничества государств участников СНГ в противодействии незаконной миграции о том, что незаконный (нелегальный) мигрант это лицо нарушивший установленный порядок проезда через территорию государства участника СНГ.

Исходя из этого, незаконную миграцию можно обозначить как процесс, под которым понимается въезд на территорию какого-либо государства, пребывание или выезд с данной территории иностранного гражданина с нарушением действующего порядка и законодательства, а также самоличное изменение своего правового положения на период нахождения этого гражданина на территории страны пребывания.

Следующим моментом выступает крайне обширная правовая база, регулирующая как незаконную миграцию, так и миграционные процессы в целом. Комплекс документов в сфере миграции можно условно разделить на три категории. Первая группа – многосторонние и двухсторонние международные договоры и соглашения, которые регулируют взаимоотношения между государствами в сфере миграционной политики (те же самые двухсторонние договоры о процедуре реадмиссии) Вторая группа – внутренняя законодательная база непосредственно самого государства и подзаконные акты (например Федеральный закон о порядке выезда и въезда на территорию РФ) Третья группа – указы Президента РФ (уже знакомый указ О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации) Обширность юридически значимых определений и нормативных предписаний негативно сказывается на правоприменительной практике и, как правило, не содействует ее цельности. В научной среде ак-

---

<sup>33</sup> Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная Президентом РФ.

<sup>34</sup> Российская газета от 1 марта 2016 года.

<sup>35</sup> Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества независимых государств в борьбе с незаконной миграцией.

тивно обсуждается вопрос принятия единого правового акта, который бы поспособствовал устранению некоторых противоречий между нормами международного характера, так и на внутреннем уровне, за счет принятия кодифицированного нормативного акта – Миграционного кодекса Российской Федерации, который бы унифицировал систему Российского миграционного законодательства, приведя его в соответствие с Конституцией Российской Федерации и международным правом<sup>36</sup>. Данный правовой акт планируется разработать к 2025 году. Предполагается, что Миграционный кодекс сможет заменить ряд действующих правовых актов, разрешить определенные стратегические задачи и систематизировать нормативную базу в области миграционной политики. Стоит отметить, что среди государств участников СНГ уже имеется Миграционный кодекс, а именно Миграционный Кодекс Азербайджанской Республики. Тут же необходимо выделить некоторые немаловажные аспекты. Данный нормативный акт должен содержать незначительное количество бланкетных норм и должен иметь форму федерального закона. В противном случае это создаст почву для различных органов власти и структурных подразделений, подзаконного творчества. Это значит, что в Миграционном кодексе необходимо четко определить правовой статус иностранного гражданина и порядок осуществления своих полномочий, определенными структурами.

Государство, реализуя политику противодействия незаконной миграции, использует значительные средства из своего бюджета для ликвидации негативных последствий. На сегодняшний день существует три процедуры выдворения иностранного лица с территории Российской Федерации: выдворение, депортация и реадмиссия. Сюда же стоит отнести и главу 28 Кодекса Административного судопроизводства по делам о помещении данных лиц в специальные учреждения. Как уже было сказано, все процедуры и меры по содержанию нелегальных (незаконных) мигрантов осуществляются либо за счет государственного бюджета, либо за счет иностранного гражданина нарушивший порядок пребывания. Финансовые затраты начинаются тогда, когда иностранное лицо, в силу определенных обстоятельств, не может обеспечить самостоятельный выезд с территории РФ в силу отсутствия необходимых денежных средств. Речь пойдет о помещении и содержании иностранного лица в специальном учреждении, оплата штрафов в случае нарушения норм КоАП, приобретение этому лицу проездных документов, транспортные затраты государства на выдворение данного лица с территории РФ. Если рассматривать основные показатели работы судебных приставов-исполнителей ФССП России за январь-октябрь 2019 года, то можно обозначить следующие цифры: общее количество лиц, подлежащих принудительному выдворению 35916 человек, количество лиц, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации на конец отчетного периода 4644<sup>37</sup>. Как мы знаем, федеральный бюджет это – крупный централизованный фонд находящийся в распоряжении правительства. Данный бюджетный фонд пополняется на 84% за счет налоговых доходов, на 7% за счет не налоговых доходов и на 9% за счет доходов от целевых бюджетных фондов<sup>38</sup>. Таким образом, можно сказать, что финансирование выдворения иностранных лиц с территории страны является, своего рода, проблемой. Поэтому можно обозначить следующие пути решения, снижения соответствующих расходов и решению данной проблемы.

В Кодексе об административном правонарушении имеется часть первая статья 3.2 в которой перечислены виды административных наказаний. Целесообразно будет ввести в эту норму новый вид административного наказания, а именно принудительные работы. Данный вид работ, будет предусматривать выполнение иностранным лицом возложенных на него трудовых обязательств, с целью возмещения расходов, связанных с оплатой административного штрафа (при наличии нарушения норм КоАП), непосредственного содержания в специальных учреждениях и прочих расходов связанных с выдворением. Данное определение вне-

<sup>36</sup> Будалин Е.П. Миграция: проблемы правового регулирования // *Ars administrandi*. – 2010. – № 1. – С. 37.

<sup>37</sup> Ведомственная статистическая отчетность Федеральной службы судебных приставов; – URL: <http://fssprus.ru/statistics/> (дата обращения 18 декабря 2019 год).

<sup>38</sup> Государственный бюджет: доходы и расходы – URL: <https://www.inventech.ru/lib/macro/macro-0043/> (дата обращения: 18 декабря 2019 год).

сти в главу 3 КоАП. Стоит также определить процессуальные сроки привлечения к ответственности, а также определить круг субъектов на которых данная мера не должна распространяться. Например, на беременных женщин, несовершеннолетних лиц и лиц, не достигших 16-летнего возраста, а также инвалидов определенной группы. Разумеется, что принудительные работы могут отменяться только на основании судебного решения либо в случаях, если иностранное лицо предоставит все необходимые доказательства, подтверждающие наличие билета для выезда с территории страны, либо квитанции или перевода для погашения всех имеющихся задолженностей и оплаты штрафа. Важно отметить, что в случае контролируемого самостоятельного выезда иностранного гражданина за пределы территории Российской Федерации, данное лицо не покинуло государство РФ в силу отсутствия необходимых денежных средств, в отношении такого лица применяется административное наказание в виде принудительных работ. Такое положение целесообразно внести, непосредственно в статье 32.10 Кодекса об административном правонарушении, о порядке исполнения постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства<sup>39</sup>.

Отдельным моментом можно обозначить проблему правового регулирования транзитного проезда и осуществление перевозок иностранных лиц и лиц без гражданства через границу государства Российской Федерации. В связи с этим, одним из направлений касательно пребывания иностранного лица на территории РФ должны быть созданы условия, которые будут направлены на выполнение иностранными гражданами предписанного порядка и определенных обязанностей по соблюдению запретов, установленных нормативными актами и международных стандартов. ФЗ-114 о порядке выезда и въезда на территорию России закрепляет, в главе шестой, непосредственно сам порядок транзитного проезда. С другой стороны, данный закон не закрепляет понятия «транзитный проезд», а лишь указывает на перечень должностных лиц федерального органа исполнительной власти уполномоченных принимать решение о транзите, закрепляет сроки и обстоятельства вынужденной остановки и то, в каких случаях допускается или запрещается транзитный проезд через границу России, это, в свою очередь, является пробелом данного законодательства. Поэтому, для определения транзитного проезда, можно сослаться на соглашение между Российской Федерации и Европейском сообществом о реадмиссии, в котором указано, что «транзит» это проезд гражданина третьего государства или лица без гражданства через территорию запрашиваемого государства по пути следования из запрашивающего государства в государство назначения<sup>40</sup>. То есть, транзитный проезд, это следование из одного государства в другое через территорию третьего государства, иностранных лиц и лиц без гражданства (сюда же можно отнести и транспортировку груза, товаров или транспортных средств). В статье 29 ФЗ-144 о порядке выезда и въезда, для осуществления транзитного проезда необходима транзитная виза. Некоторые граждане, осуществляющие транзитный проезд через территорию РФ могут, с силу определенных обстоятельств, остаться на территории России. Такие лица, не оформляли соответствующих документов и будут признаваться нелегальными мигрантами. Это может быть связано с нежеланием иностранного государства принимать транзитных мигрантов, поэтому данные лица могут оставаться на территории третьего государства и осуществлять трудовую деятельность в теневом секторе экономики. Поэтому, целесообразно будет ввести в правила транзитного перемещения, предоставление иностранным лицом, гарантий выезда с территории Российской Федерации.

Следующей актуальной проблемой в сфере снижения уровня незаконной миграции, является противодействие незаконному осуществлению трудовой деятельности на территории Российской Федерации, иностранными гражданами и лицами без гражданства. Действительно, следует признать, что в теневом секторе экономики трудовые ресурсы иностранного лица

<sup>39</sup> «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ.

<sup>40</sup> Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии Ратифицировано Федеральным законом РФ от 3 марта 2007 года № 26-ФЗ; – URL: <http://docs.cntd.ru/document/902035042> (дата обращения 20.12.2019 год).

для работодателя, являются наиболее привлекательными. По сути это связано с тем, что иностранное лицо более непритворливо, чаще соглашается на низкооплачиваемую работу и как правило, плохо ориентируется в правовой среде. В свете такой практики, происходит вытеснение коренного населения из определенных сфер трудовой занятости и рынка труда. Решение данной проблемы требует комплексного анализа действующего законодательства, вопросов организационного характера, а также проведения целенаправленной работы по улучшению социально-экономических условий. Поэтому можно выделить следующие рекомендации в сфере противодействия нелегальной рабочей силы в Российской Федерации.

Вообще, если говорить про рекомендации касательно предупреждения и пресечения найма нелегальной рабочей силы, стоит обратить внимание на то, как с этой проблемой борются иностранные государства. 20 июня 2009 года для государств ЕС, вступила в силу Директива, предусматривающая минимальные стандарты в отношении применения санкций и мер к работодателям, нанимающим незаконно проживающих граждан третьих стран<sup>41</sup>. Государства, ратифицируя данный документ и включая в свой состав нормы данной директивы, должны разработать и принять эффективную систему наказаний и санкции за принятие на работу нелегального мигранта, работодателями. Как показывает практика, ряд стран, такие как: Испания, Франция, Польша и др., возложили на работодателей ряд обязанностей и ужесточению штрафных санкции. Например для нанимателя, в случае принятия на работу нелегального мигранта, могут быть возложены обязанности по оплате расходов, связанные с депортацией данного гражданина в страну происхождения. Что касается законодательства Российской Федерации, то Кодекс об административных правонарушениях предусматривает лишь наложение административного штрафа на работодателя. Поэтому, для фирм-работодателей, целесообразно будет ввести дополнительную меру ответственности по выплате средств, связанных с расходами на депортацию нелегального мигранта, судебные расходы и транспортные расходы по высылке с территории РФ. В случае повторного нарушения действующего законодательства, в сфере принятия иностранных граждан на работу, компетентные органы могут приостанавливать деятельность организации или учреждения сроком не более трех лет. Данная практика противодействия незаконной трудовой деятельности, реализуется во Франции и регулируется статьями ст. L.8272-2 и R.8272-8 Трудового кодекса. Схожую административную санкцию можно применить и на территории Российской Федерации. Очевидной мерой против привлечения к трудовой деятельности иностранных лиц, стоит отметить усиление контроля со стороны уполномоченных органов и, как уже говорилось, ужесточению ответственности со стороны физических и юридических лиц. Ведь пока нелегальное трудоустройство приносит выгоду, искоренить данное явление крайне трудная задача.

Можно сказать, что на современный этап развития миграционного законодательства, учитываются наличие конкретной проблематики из каждой обозначенной позиции, а именно: правовой – крайне обширная правовая база и несформированность миграционного законодательства; экономическая – при реализации процедуры реадмиссии и депортации, государство несет серьезные расходы по выдворению иностранного лица или лица без гражданства; силовые – в процессе противодействия незаконной миграции задействован целый аппарат специальных институтов государственной власти. Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы» содержит некоторые предпосылки для решения существующих проблем в сфере миграции. Ведется обсуждение о принятии Миграционного кодекса Российской Федерации, который существенно облегчит право-применение имеющихся нормативных актов касательно миграционной политики. В заключение стоит сказать, что в целом разрешение проблемы незаконной миграции требует глубокой проработки и комплексного анализа многих важнейших вопросов организационного характера. Разумеется данный перечень проблем не является исчерпывающим и может быть дополнен. В свою очередь необходимо отметить,

---

<sup>41</sup> Директива 2009/52/ЕС Европейского парламента и Совета от 18 июня 2009 г. об установлении минимальных стандартов в отношении санкций и мер к работодателям незаконно пребывающих граждан третьих стран.

что противодействие нелегальной миграции, прежде всего, должно быть направлено на обеспечение национальной безопасности.

### СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ.

1. Бойченко О.А. Актуальные вопросы совершенствования законодательства Российской Федерации, направленного на предупреждение незаконной миграции // Российский следователь. – 2010. – № 4.
2. Войтович В.Ю. Роль органов контроля в формировании гражданского общества, решении экономических и социальных задач (К 100-летию октябрьской революции) / В.Ю. Войтович, К.Г. Дедюхина // Наука Удмуртии. – 2018. – № 1(83). – С. 27-32.
3. Кожевников К.М. Борьба с незаконной миграцией требует новых подходов // Законность. – 2011. – № 9.
4. Господынько Н.Е. Нелегальная миграция стран ЕС: количественные и качественные характеристики. // Проблемы современной экономики. – 2010. – № 4.
5. Капура М.М. Проблема незаконной миграции и возможные пути её решения // Право и безопасность. – 2007. – № 1-2.
6. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 № 115-ФЗ.
7. Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы».
8. Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15.08.1996 № 114-ФЗ.

*Shilohvostov V.V.  
Scientific adviser: Ph.D., Associate Professor  
V.E. Zvarygin*

### ACTUAL PROBLEMS OF COUNTERACTION IN THE FIELD OF ILLEGAL MIGRATION AND WAYS OF THEIR RESOLUTION

**Annotation.** At the present stage of the state's development, a high level of migration flow creates some difficulties associated with ensuring national security, is a prerequisite for committing unlawful acts and entails an increase in interethnic tension. The growth of illegal migration is already one of the main problems of modern Russia. In this regard, it will be advisable to identify the most pressing problems and measures to combat illegal migration.

**Keywords:** Illegal migration, illegal migrant, problems, opposition, Migration Code, expulsion, deportation, readmission, employment, transit travel, recommendations.

Шиловостов Владислав Васильевич,  
студент 2 курса направления подготовки  
«Юриспруденция (правовая политика  
государства: история и современность)»  
гр. ОМ-40.04.01.01-21, ФГБОУ ВО  
«Удмуртский государственный университет»  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Shilohvostov Vladislav Vasilievich,  
2-year student of the direction of study  
«Law (legal policy of the state: history  
and modernity)»  
gr. OM-40.04.01.01-21, FSBEI HE  
«Udmurt State University»  
426034, Russia, Izhevsk,  
ul. Universitetskaya, 1 (building 4)

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВА РАБОТНИКОВ НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И ЖИЗНИ

**Аннотация.** В данной статье рассмотрены актуальные проблемы правового регулирования права работников на охрану здоровья и жизни, закрепленных в Конституциях Российской Федерации и Удмуртской Республики. Проанализирована история становления, положения современного законодательства об охране труда в Российской Федерации. Рассмотрена роль Международной организации труда, а также положения ратифицированных Российской Федерацией Конвенций Международной организации труда. Выявлены основные проблемы современного правового регулирования охраны труда и возможные пути их решения.

**Ключевые слова:** Право на труд; здоровье человека; жизнь человека; охрана труда; трудовое законодательство; инспекция труда; международная организация труда; специальная оценка условий труда; система управления охраной труда; Минтруд.

Одним из основных прав человека справедливо можно считать право работников на охрану здоровья и жизни. В статье 7 Конституции Российской Федерации<sup>42</sup> (далее – Конституция) закреплено, что политика государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, где охраняются труд и здоровье людей. Статьей 37 Конституции закреплено право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, а в статье 41 право на охрану здоровья. Также право на работников на охрану здоровья и жизни закреплено в Конституции Удмуртской Республики. Статьей 6 Конституции Удмуртской Республики<sup>43</sup> закреплено, что в Удмуртской Республике охраняются труд и здоровье людей, гарантируется минимальный размер оплаты труда, обеспечивается поддержка семьи и материнства, отцовства и детства, молодежи, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Необходимость улучшения условий труда и охрана здоровья работников – существующая в действительности потребность в жизни общества. Здоровье человека и гражданина на общегосударственном уровне интегрируется в здоровье нации и является одним из факторов экономического развития и фактором национальной безопасности государства.

На важность вопросов обеспечения благоприятных условий труда и охране здоровья работников указывает также и проведение очередной Всероссийской недели охраны труда (с 22 по 26 апреля 2019 г. в г. Сочи), на которой были представлены лучшие мировые и отечественные практики в области системы управления охраной труда, обсуждались и конкретизировались направления государственной политики в области охраны труда и совершенствования нормативной правовой базы. Вместе с тем, рассматривался вопрос по расширению предупредительных мер, направленных на профилактику травматизма и профессиональных заболеваний.

Трудовое право одна из динамично развивающихся отраслей российской системы права. На сегодняшний день истории возникновения и развития законодательства об охране труда в Российской Федерации, а также проблемам правового регулирования посвящено большое количество работ. Так, например, довольно подробно была рассмотрена история возникновения и развития законодательства об охране труда Ивановым Г.С., Гуменюк А.А., Губиным А.В., Сердюк В.С. и т.д.

---

<sup>42</sup> «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).

<sup>43</sup> Конституция Удмуртской Республики от 07.12.1994 г.

В последние годы было принято несколько Конвенций, Рекомендаций и других документов, посвященных охране труда. Глобализация оказывает большое влияние на взаимодействие международных и национальных правовых систем и приводит к тому, что сегодня ни одно государство не в состоянии существовать без активного и целенаправленного взаимодействия с международно-правовой системой.

В процессе глобализации мирового развития Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, положения которой основываются на взаимосвязи и взаимозависимости с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>44</sup>. В вышеуказанной Концепции одной из важнейших задач для дальнейшего развития экономики и эффективного функционирования рынка труда указано создание условий труда, позволяющих сохранить трудоспособность работающего населения на всем протяжении профессиональной карьеры<sup>45</sup>.

Сейчас действует большое количество стандартов безопасности труда (например, Приложение № 2 к Приказу Минздравсоцразвития России от 17 декабря 2010 г. № 1122н «Об утверждении типовых норм бесплатной выдачи работникам смывающих и (или) обезвреживающих средств и стандарта безопасности труда «Обеспечение работников смывающими и (или) обезвреживающими средствами»), правил и типовых инструкций по охране труда (например, Правила по охране труда при погрузочно-разгрузочных работах и размещении грузов (утв. Приказом Минтруда России от 17.09.2014 № 642н), государственных санитарно-эпидемиологических правил и нормативов (санитарные правила и нормы, санитарные нормы, санитарные правила и гигиенические нормативы (например, Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28.05.2003 № 103 «О введении в действие СанПиН 1.2.1330-03» (вместе с «СанПиН 1.2.1330-03. 1.2. Гигиена, токсикология, санитария. Гигиенические требования к производству пестицидов и агрохимикатов. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы», утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 28.05.2003), устанавливающие требования к факторам производственной среды и трудового процесса), содержащих государственные нормативные требования охраны труда<sup>46</sup>.

Одним из основных прав человека считается право работников на охрану здоровья и жизни. В статье 7 Конституции Российской Федерации<sup>47</sup> (далее – Конституция) закреплено, что политика Российской Федерации как социального государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, где охраняются труд и здоровье людей. Статьей 37 Конституции закреплено право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, а в статье 41 Конституции РФ право на охрану здоровья.

В настоящее время под охраной труда понимают – систему сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, включающая в себя правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные мероприятия (ст. 209 Трудового Кодекса РФ).

Проанализировав действующее трудовое законодательство можно сделать вывод о том, что отдельные его положения, в частности новая государственная система управления охра-

---

<sup>44</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года // СЗ РФ, 24.11.2008, № 47, ст. 5489.

<sup>45</sup> Кудряшова С.Н. «Тенденции развития законодательства об охране труда в Российской Федерации и за рубежом» // Вестник Брянского государственного университета, 2015 г. (электронный ресурс: <https://cyberleninka.ru/article/n/tendentsii-razvitiya-zakonodatelstva-ob-ohrane-truda-v-rossiyskoy-federatsii-i-zarubezhom>) (дата обращения: 29.11.2019 г.)

<sup>46</sup> Постановление Правительства РФ от 27.12.2010 № 1160 (ред. от 30.07.2014) «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и изменении нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда».

<sup>47</sup> «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).

ной труда, не учитывают социально значимые потребности сторон трудовых отношений (работника и работодателя), что в свою очередь снижает эффективность реализации функций трудового права.

В первую очередь нужно сказать о недостатках понятийного аппарата и структуры раздела X Трудового Кодекса РФ. Так, ст. 209 Трудового Кодекса РФ, названная «Основные понятия», содержит 14 легальных понятий, которые указывают на случайное нагромождение терминологической массы. Например, «система управления охраной труда» представлена только лишь как комплекс элементов политики и процедур конкретного работодателя. Однако ст. 216 ТК РФ называет еще три системы государственного управления охраной труда: федеральную, региональную и муниципальную. Также явно лишним и ненужным, не имеющим ни одного элемента, который бы имел непосредственное отношение к охране труда, выглядит и понятие «производственная деятельность».

В соответствии со ст. 1 Трудового Кодекса РФ целями трудового законодательства являются установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, создание благоприятных условий труда, защита прав и интересов работников и работодателей, однако в ст. 209 ТК РФ не закреплено ключевое понятие «благоприятные условия труда», непонятно, какими критериями ориентировался законодатель, определяя список основных понятий.

Необходимость охраны здоровья и улучшения условий труда работников – реально существующее явление в жизни общества. Ежегодно по инициативе Министерства труда и социальной защиты РФ и при поддержке Правительства России проводится Всероссийская неделя охраны труда, на которой обсуждаются вопросы улучшения системы охраны и безопасности труда, экологии и сохранения здоровья.

Несмотря на то, что государство активно участвует в развитии сферы охраны труда, стараясь учитывать мировые тенденции и практику, отдельные проблемы не находят своего решения и требуют пересмотра подхода.

Изменениями, внесенными Федеральным законом от 28.12.2013 № 421-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О специальной оценке условий труда»<sup>48</sup>, вступившими в силу с 1 января 2014 года, из Трудового Кодекса РФ исключено понятие «тяжелые условия труда». Последние исключили из перечня «особых условий» с оплатой труда в повышенном размере (ст. 146 и 147 ТК РФ), а также из работ, на которых ограничивается применение труда женщин (ст. 253 ТК РФ)<sup>49</sup>.

28.12.2013г. был принят Федеральный закон № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда»<sup>50</sup>. С 1 января 2014 г. вместо аттестации рабочих мест по условиям труда вводится специальная оценка условий труда на рабочих местах. Целью принятия федерального закона является проведение эффективной политики побуждения работодателя к повышению уровня производительности труда, соблюдения требований охраны труда, снижения уровня производственного травматизма, но на практике возник ряд проблем. В настоящее время именно результаты специальной оценки условий труда (далее – СОУТ) являются основанием для решения вопроса о правах работников в этой сфере. Так, например, в соответствии со статьей 92 Трудового Кодекса РФ сокращенная продолжительность рабочего времени устанавливается для работников, условия труда на рабочих местах которых по результатам специальной оценки условий труда отнесены к вредным условиям труда 3 или 4 степени или опасным условиям труда. В соответствии со статьей 117 Трудового Кодекса РФ ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск предоставляется работникам, условия труда, на рабочих местах которых по результатам специальной оценки условий труда отнесены к вредным усло-

---

<sup>48</sup> Федеральный закон от 28.12.2013 № 421-ФЗ (ред. от 01.04.2019) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О специальной оценке условий труда»».

<sup>49</sup> Хныкин Г.В. Тревожные тенденции изменения трудового законодательства в области охраны труда // Трудовое право в России и за рубежом. – 2019. – № 1. – С. 36.

<sup>50</sup> Федеральный закон от 28.12.2013 № 426-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О специальной оценке условий труда».

виям труда 2, 3 или 4 степени либо опасным условиям труда. Ухудшения положения работников можно было бы избежать, если бы, как ранее до внесения изменений в декабре 2013 г., в ст. 92 Трудового Кодекса РФ сокращенная продолжительность рабочего времени устанавливалась для всех работников, занятых во вредных и (или) опасных условиях труда. В действующей редакции Трудового кодекса РФ правом обладают лишь те работники, условия труда которых по результатам СОУТ отнесены к 3-й или 4-й степени вредных условий труда (подкласс 3.3 и 3.4) или опасным условиям труда (4 класс). Следовательно, работники, условия труда которых по результатам СОУТ отнесены к 1-й или 2-й степени вредных условий (подкласс 3.1 или 3.2), подобным правом больше не обладают. Логично возникает вопрос о соответствии изменений потребностям сторон трудовых отношений<sup>51</sup>.

А в соответствии со ст. 219 Трудового Кодекса РФ гарантии и компенсации работникам могут и вовсе не устанавливаться в случае обеспечения на рабочих местах безопасных условий труда, подтвержденных результатами специальной оценки условий труда. При этом на основании СОУТ и в соответствии со ст. 14 ФЗ «О специальной оценке условий труда» подклассы 3.1 и 3.2 являются вредными условиями труда 1-й или 2-й степени. В связи с этим неясно, на каком основании работники лишены дополнительных гарантий и компенсаций.

При прежних условиях труда изменены критерии их оценки, что в свою очередь привело к признанию некоторых рабочих мест безопасными, с отменой гарантий и компенсаций работникам, а в некоторых случаях, наоборот, к признанию некоторых рабочих мест вредными с присвоением класса (подкласса) вредности. В данном случае в соответствии с трудовым законодательством отдельные категории работников должны быть переведены на рабочие места, на которых в соответствии с СОУТ установлен 1 класс (оптимальные условия труда) или 2 класс (допустимые условия труда). Если соответствующей работы у работодателя не имеется, работник должен быть уволен, так как данная работа ему противопоказана. Таким образом положение работников ухудшается, по сравнению с прежде существовавшей системой гарантий, установленной для работников.

Специальная оценка условий труда имеет также и другие недостатки. Так, при оценке используются только результаты гигиенической оценки условий труда, необходимо отметить, что не в полной мере учитываются профессиональные риски, отсутствуют исследования по лабораторным и экспериментальным данным и т.п. Существенным недостатком этого подхода является также исключение из элементов оценки факторов риска, связанных с технологическими и организационными особенностями трудового процесса. При проведении оценки не учитывается риск получения травм от оборудования (неисправного или заведомо опасного), риск, который обусловлен неподготовленностью и некомпетентностью персонала, риск, который связан с неправильным использованием или отсутствием средств индивидуальной и коллективной защиты. Также нужно сказать, что новая методология не учитывает воздействие стресса и утомляемость на работе, а также новые виды рисков, такие как экологические катастрофы, терроризм и т.п.<sup>52</sup>

Попытки законодателя улучшить ситуацию в сфере охраны труда так и останутся попытками, причём не вполне полезными. Один из ярких примеров – новая редакция ч. 1 ст. 222 ТК РФ, которая позволила работодателям вместо обеспечения работников молоком и равноценными пищевыми продуктами предоставлять им компенсационную выплату, эквивалентную стоимости молока. Уровень правовой грамотности типичного современного работника не всегда позволяет ему самостоятельно проявить заботу о своём здоровье<sup>53</sup>. Как видим, не заботой о здоровье работников руководствовался законодатель, когда вводил, возмож-

<sup>51</sup> Специальная оценка условий труда сквозь призму функций трудового права Иванчина Ю.В. // Трудовое право в России и за рубежом. – 2017. – № 3.

<sup>52</sup> Международные трудовые стандарты и российское трудовое право: перспективы координации: монография / Э.Н. Бондаренко, Е.С. Герасимова, С.Ю. Головина и др.; под ред. С.Ю. Головиной, Н.Л. Лютова. – М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016., – С. 226.

<sup>53</sup> Кирсанов Р.В. Однопорядковые правоотношения по охране труда // Вестник Омского университета, Серия «Право». – 2013, – № 4 (37). – С. 101.

ность выплаты денежной компенсации взамен положенного продовольствия. Ежедневное употребление молока – это, очевидно, профилактическое средство при работе во вредных и опасных условиях, а вот разовая месячная выплата – это уже антипрофилактика. Этот вывод подтверждается и практикой государственных инспекций труда, которая показывает, что многие работники не приобретают на эти средства молоко, как задумано законодателем, а тратят их на иные нужды, которые порой несовместимы с задачами ст. 222 ТК РФ. Так, например, отмечались случаи, когда работники после окончания смены, получив компенсацию, приобретали пиво и сигареты<sup>54</sup>.

Говоря об аутсорсинге, нужно сказать, что некоторые авторы отмечают, что данная работа выполняется в организации, «с которой работник не связан трудовыми отношениями. В данной ситуации работодатель практически лишен возможности реально управлять охраной труда, а организация, которая получает данную услугу, так как не является работодателем». Один из распространенных примеров такого труда, созданных законодателем искусственно, это труд работников частных охранных предприятий. Заключая трудовой договор с таким предприятием, в дальнейшем работник будет исполнять свои трудовые обязанности в других организациях, учреждениях, на заводах, фабриках, складах, в офисах и т.п., т.е. не по месту заключения трудового договора. Данная проблема существует уже не один год, но на сегодняшний день до сих пор не урегулирована. В таких условиях частным охранникам приходится исполнять свои трудовые обязанности на рабочих местах, на которых специальная оценка условий труда проведена не была, в неблагоприятных условиях, и ни у фактического, ни у юридического работодателя нет возможности, желания, а порой и правовых инструментов защитить их трудовые права. Проблема заключается в том, что попытка урегулирования новых отношений с помощью традиционных правовых инструментов отрасли изначально не могла быть успешной. Объективно невозможно регулировать правовые связи с тремя главными участниками, применяя нормы, рассчитанные на двоих участников. Таким образом, попытки расширения сферы действия отрасли данным путём ни к чему не приведут, представляется, что критерием возможности или невозможности подобных изменений являются положения об охране труда<sup>55</sup>.

Также одной из проблем является отсутствие законодательного регулирования охраны труда отдельных групп работников. Речь идет о малолетних артистах и спортсменах, не достигших 14 лет. Не ясно, с какого возраста они могут работать без ущерба здоровью и нравственному развитию, каков их рабочий день. В Трудовом Кодексе РФ нет главы, посвященной инвалидам.

Также нельзя не отметить существенные пробелы в разделе X Трудового Кодекса РФ. Так, по непонятным причинам отсутствуют нормы о расследовании и учете профессиональных заболеваний, несмотря на то, что ст. 210 ТК РФ одним из основных направлений государственной политики в области охраны труда признается расследование и учет несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Дополняет этот аргумент также и другое основное направление государственной политики в области охраны труда – защита законных интересов работников, пострадавших от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также членов их семей на основе обязательного социального страхования работников от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний<sup>56</sup>.

Трудовое право является той отраслью, которая непосредственно воздействуют на различные процессы, происходящие в обществе, социально-экономические. Как точно подметила Всемирная организация здравоохранения «благополучие бизнеса зависит от здоровья рабочих», это один из продуктивных факторов, создающих основу для образования эконо-

<sup>54</sup> Хныкин Г.В. Тревожные тенденции изменения трудового законодательства в области охраны труда // Трудовое право в России и за рубежом. – 2019. – № 1. – С. 35.

<sup>55</sup> Кирсанов Р.В. Институт охраны труда: пределы правового регулирования // Вестник Омского университета, Серия «Право». – 2012, – № 3 (32). – С. 172-173.

<sup>56</sup> Петров А.Я. Законопроект Минтруда России по вопросам охраны труда: что не учтено его разработчиками // Трудовое право в России и за рубежом. – 2018. – № 1. // СПС «КонсультантПлюс».

мически стабильной ситуации в стране. Лишь при наличии экономической стабильности государство будет иметь возможность поддерживать социальный мир в обществе.

Таким образом, даже малая часть анализируемых законов, посвященных охране труда в Российской Федерации, показывает, что они нуждаются в существенных и немедленных поправках. Одной из эффективных мер охраны здоровья работников при работе можно рассматривать возврат к прежнему уровню гарантий. Также возможен дифференцированный подход к объему предоставляемых гарантий и компенсаций в зависимости от условий труда (подкласса), категории работников.

Подводя итог, можно сказать, что деятельность законодательных органов может быть признана последовательной и эффективной только тогда, когда он в своей нормотворческой практике руководствуется целью трудового законодательства, то есть созданием благоприятных условий труда и первым среди многочисленных направлений государственной политики в области охраны труда, т.е. сохранением жизни и здоровья работников.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конвенции МОТ № 187 «Об основах, содействующих безопасности и гигиене труда» Конвенция вступила в силу 20.02.2009. Россия ратифицировала Конвенцию (Федеральный закон от 04.10.2010 № 265-ФЗ) // СЗ РФ. 22 октября 2012 г. № 43. Ст. 5792., Бюллетень международных договоров. 2013. № 5. С. 30-39.

2. Конвенция МОТ № 174 «О предотвращении крупных промышленных аварий» // Бюллетень международных договоров. 2013. № 4. С. 26-41. Россия ратифицировала Конвенцию (Федеральный закон от 30.11.2011 № 366-ФЗ). Конвенция вступила в силу для России 10.02.2013.

3. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

4. «Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 01.04.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

5. Федеральный закон от 28.12.2013 № 421-ФЗ (ред. от 01.04.2019) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О специальной оценке условий труда» // СПС «КонсультантПлюс».

6. Федеральный закон от 28.12.2013 № 426-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О специальной оценке условий труда» // СПС «КонсультантПлюс».

7. Постановление Правительства РФ от 27.12.2010 № 1160 (ред. от 30.07.2014) «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и изменении нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда» // СПС «КонсультантПлюс».

8. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года // СЗ РФ, 24.11.2008, № 47, ст. 5489.

9. Березина Е.С. «Управление охраной труда в России: проблемы и пути их решения» // Основы экономики, управления и права № 1 (7), 2013 г. <https://cyberleninka.ru/article/n/upravlenie-ohranoy-truda-v-rossii-problemy-i-puti-ih-resheniya> (дата обращения 14.11.2019 г.).

10. Гуменюк А.А. «Охрана труда в СССР в 1953-1985 гг.», Изв. Саратов. ун-та, Нов. сер. Сер. История. Международные отношения. 2015. Т. 15, вып. 1, <https://cyberleninka.ru/article/n/ohrana-truda-v-sssr-v-1953-1985-gg-po-materialam-nizhnego-povolzhya> (дата обращения: 29.11.2019 г.);

11. Иванов Г.С. Охрана труда: от античности к современности // Интернет-журнал «Науковедение» Том 8, № 3 (2016) <http://naukovedenie.ru/PDF/16EVN316.pdf> (дата обращения: 29.11.2019 г.).

12. История развития отечественного законодательства об охране труда Губин А.В., Сердюк В.С. // «Техника и технология нефтехимического и нефтегазового производства», Омский государственный технический университет, 2016 г.; Электронный ресурс: <https://elibrary.ru/item.asp?id=27528520> (дата обращения: 14.11.2019 г.).

13. Кирсанов Р.В. «Институт охраны труда: пределы правового регулирования», Вестник Омского университета, Серия «Право». 2012, № 3 (32) // СПС «КонсультантПлюс».

14. Кирсанов Р.В. «Однопорядковые правоотношения по охране труда», Вестник Омского университета, Серия «Право». 2013, № 4 (37) // СПС «КонсультантПлюс».

15. Кудряшова С.Н. «Тенденции развития законодательства об охране труда в Российской Федерации и за рубежом» // Вестник Брянского государственного университета, 2015г. (электронный ресурс: <https://cyberleninka.ru/article/n/tendentsii-razvitiya-zakonodatelstva-ob-ohrane-truda-v-rossiyskoy-federatsii-i-za-rubezhom> (дата обращения: 29.11.2019 г.).

16. Международные трудовые стандарты и российское трудовое право: перспективы координации: монография / Э.Н. Бондаренко, Е.С. Герасимова, С.Ю. Головина и др.; под ред. С.Ю. Головиной, Н.Л. Лютова. – М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016., – 256 с. // СПС «КонсультантПлюс».

17. Охрана труда в РФ: монография // Анохин А.В., Иванов Г.С. – М.: Издательство Авторская Мастерская, ИП Федотов Д.А., 2016. – 264 с. // СПС «КонсультантПлюс»;

18. Петров А.Я. Законопроект Минтруда России по вопросам охраны труда: что не учтено его разработчиками // Трудовое право в России и за рубежом. 2018. № 1. // СПС «КонсультантПлюс».

19. Петров А.Я. Законы субъектов РФ об охране труда: устаревшие нормы, дублирование, коллизии // Трудовое право в России и за рубежом. 2017. № 2 // СПС «КонсультантПлюс».

20. Серегина Л.В. Концептуальные подходы к охране труда в Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 11. С. 95-106. <https://cyberleninka.ru/article/n/kontseptualnye-podhody-k-ohrane-truda-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 29.11.2019 г.).

21. Специальная оценка условий труда сквозь призму функций трудового права Иванчина Ю.В. // «Трудовое право в России и за рубежом», № 3, 2017 // СПС «КонсультантПлюс».

22. Хныкин Г.В. Тревожные тенденции изменения трудового законодательства в области охраны труда // Трудовое право в России и за рубежом. 2019. N 1 // СПС «КонсультантПлюс»;

23. Чудова Е.А. Некоторые проблемы применения законодательства о специальной оценке условий труда / Е.А. Чудова // Трудовое право в России и за рубежом. 2015. № 2. // СПС «КонсультантПлюс»

*Tagiev S.Kh.*

*Scientific adviser: Ph.D., Associate Professor*

*A.S. Orlov*

## **ACTUAL PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE RIGHTS OF EMPLOYEES FOR HEALTH AND LIFE PROTECTION**

**Annotation.** This article discusses the current problems of legal regulation of the right of workers to protect health and life, as enshrined in the Constitutions of the Russian Federation and the Udmurt Republic. The history of formation, the provisions of modern legislation on labor protection in the Russian Federation are analyzed. The role of the International Labor Organization is examined, as well as the provisions of the Conventions of the International Labor Organization ratified by the Russian Federation. The main problems of modern legal regulation of labor protection and possible solutions are identified.

**Keywords:** Right to work; human health; human life; occupational Safety and Health; labor law; labor inspection; The International Labour Organization; special assessment of working conditions; labor protection management system; Ministry of Labor.

Тагиева С.Х.,  
студент 2 курса направления подготовки  
«Юриспруденция (правовая политика  
государства: история и современность»  
гр. ОМ-40.04.01.01-21, ФГБОУ ВО  
«Удмуртский государственный университет»  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Tagiev S.Kh.,  
2-year student of the direction of study  
«Law (legal policy of the state:  
history and modernity»  
gr. OM-40.04.01.01-21, FSBEI HE  
«Udmurt State University»  
426034, Russia, Izhevsk,  
ul. Universitetskaya, 1 (building 4)

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация.** Приведена статистика по количеству незаконных мигрантов на территории Российской Федерации в период с 2015 года. Выделена проблема отсутствия мотивации к законному пребыванию на территории Российской Федерации иностранных граждан. Проведен анализ основных направлений, принципов, задач Концепции миграционной политики Российской Федерации до 2025 года в области безопасности, субъекта и объекта безопасности, дана характеристика понятия миграционной безопасности, которое отсутствует в национальном законодательстве, что также является проблемой. Как вывод приводится положение о необходимости введения понятия миграционной безопасности, его всестороннее и полное исследование с заострением внимания на мотивации к законному пребыванию на территории Российской Федерации и детальному согласованию с законодательством о национальной безопасности.

**Ключевые слова:** миграционная политика Российской Федерации, национальная безопасность, миграционные процессы, миграционная безопасность, субъект и объект безопасности, обеспечение безопасности мигрантов, адаптация и иные аспекты задач Концепции миграционной политики Российской Федерации.

Процесс глобализации, продолжающий набирать обороты и давно охвативший Российскую Федерацию, задает новые направления преодоления угроз безопасности личности, социальных групп, общества и государства. Комплексный характер этно-социальных отношений, связанных с усложнением миграционных процессов требует дополнительного внимания и не может быть оставлен на самотёк. На 2015-2016 года нелегальные мигранты составляли от 32% до 36% от общего числа мигрантов в Российской Федерации. Сотрудниками полиции только за 2017 год было установлено порядка 2 миллионов правонарушений, связанных с миграционными процессами, а судами было вынесено более 90 тысяч актов об административном выдворении за пределы Российской Федерации. Уже указанную статистику с негативным вектором подкрепляет информация о задержании почти 3 тысяч иностранных граждан (в основной массе из стран СНГ) за участие в этнических конфликтах в 2018 году, что в целом соответствовало выполнению задачи по разработке комплекса мер, направленных на активизацию работы по недопущению проявлений национального и религиозного экстремизма и пресечению деятельности организованных преступных групп, сформированных по этническому принципу, в рамках реализации Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия».

За первую половину 2018 года в Российскую Федерацию въехало 9,1 миллиона иностранцев, а выехало только 7,3 миллиона. По статистическим данным в 2018 году в России всего 536,8 тысяч иностранцев проживают на основании разрешений на временное проживание и около 605 тысяч на основании видов на жительство.

Указанные статистические данные не зря заканчиваются 2018 годом. В 2018 году Указом Президента № 622 от 31.10.2018 г. была утверждена обновленная Концепция миграционной политики Российской Федерации (далее по тексту – «Концепция»), призванная разрешить к окончанию заявленного срока (до 2025 года) все имеющиеся в реальности проблемы. Данная Концепция создавалась для совершенствования и придания современных реалий действительности миграционных процессов. Актуализация целей, корректировка задач и уточнение принципов Концепции позволяют выделить основные направления, которые, так или иначе, затрагивают вопросы безопасности. Одними из целей Концепции из сферы безопасности указаны обеспечение безопасности государства, защита национального рынка труда, поддержание межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском

обществе. Учитывая принцип комплексности решения задач миграционной политики, основными задачами в области безопасности можно выделить создание условий для адаптации к правовым, социально-экономическим, культурным и иным условиям жизни в Российской Федерации иностранных граждан; развитие средств профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации и коррупционных нарушений в сфере миграции, включая совершенствование мер ответственности за нарушение названного законодательства и законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции; оказание в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и законодательством Российской Федерации помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории Российской Федерации.

Ввиду складывающейся действительности с миграционными процессами, проявляющейся в дестабилизации рынка труда, усилении нагрузки на социальную сферу, усложнения этно-национальных и конфессиональных отношений, снижения культурных стандартов, возникновения повышенной социальной агрессии, становятся понятны цели, задачи и принципы, прописанные в Концепции миграционной политики до 2025 года.

По мнению О.Д. Воробьевой<sup>57</sup> масштабы нелегальной занятости иностранной рабочей силы являются катастрофическими. Актуальные оценки нелегально занятых иностранных граждан на территории Российской Федерации составляют от 3,5-4 миллионов человек до 15-20 миллионов. По оценкам Фонда «Миграция XXI век», который основывается на объемах денежных переводов мигрантов, численность нелегально работающих мигрантов составляет порядка 10 миллионов человек.

Основными проблемами по данной тематике являются:

1. Влияние использования трудовых иммигрантов на неквалифицированных видах работ и их минимальную оплату труда на оплату труда российских работников;
2. Ввиду критической выгоды использования дешевой рабочей силы предприниматели не вкладывают в развитие и инновации, что является причиной стагнации экономики;
3. Недопустимые условия проживания, низкая оплата труда, возможность зарабатывать исключительно физически тяжелым, опасным, изнурительным трудом. Поскольку права нелегального работника никем не защищаются, всегда присутствует вероятность обмана работников и полного лишения их заработной платы.
4. Вышеперечисленных проблемы создают почву для социальных конфликтов, распространения антироссийских настроений.

Все указанные проблемы в сфере миграционных процессов в Российской Федерации должны решаться в рамках миграционной безопасности, которая является одной из составных частей безопасности государства.

Российским дипломатом и государственным деятелем В.А. Каламановым было предложено достаточно близкое к пониманию миграционной безопасности определение национальной безопасности Российской Федерации: «Национальная безопасность Российской Федерации – такое качественное и количественное состояние российского общества, государства, его граждан, российских народов и всего многонационального народа России, которое характеризуется закрепленной на законодательном уровне согласованностью их интересов, их защищенностью от существующих или ожидаемых внешних и внутренних угроз, возможностью их совместного прогрессивного и устойчивого развития, соблюдением конституционного строя, конституционных прав и свобод граждан». Однако как уже было обозначено необходимо введение понятия «миграционной безопасности», его всестороннее исследование, анализ и проработка на законодательном уровне.

---

<sup>57</sup> «Миграционная политика России: учебное пособие для бакалавриата и магистратуры» / О.Д. Воробьева, Л.Л. Рыбаковский, О.Л. Рыбаковский. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2019. – 182 с. – (Авторский учебник). – ISBN 978-5-534-06376-9. – Текст: электронный // ЭБС Юрайт [сайт] С. 115. – URL: <https://biblio-online.ru/bcode/441449/p.115> (дата обращения: 19.12.2019).

Описывая понятие «миграционная безопасность», как правило, приводится сочетание понятий «миграция населения» и «безопасность», объем понятия «миграционная безопасность» определяется в широком и узком смыслах.

Миграционная безопасность в узком смысле должна пониматься, как способность миграции обеспечивать эффективное удовлетворение потребностей государства и общества в человеческих ресурсах (трудовых, интеллектуальных) и их рациональном территориальном перераспределении. Это включает в себя и защищенность национальных интересов и готовность государства создавать механизмы регулирования миграционных процессов для защиты интересов и принимающего общества, и безопасности мигрантов, что является, предположительно, равноценной составляющей миграционной безопасности.

Миграционная безопасность в широком смысле обеспечивает устойчивое функционирование и воспроизводство принимающего сообщества, его индивидов, включая мигрантов, поддерживаемое с помощью особой институциональной среды. В таком случае миграционная безопасность выступает как один из видов безопасности личности, общества и государства. В попытке вывести понятие «миграционной безопасности» отражается связь с социальной, экономической и культурной областями жизни. Обеспечение эффективного регулирования данного вопроса возможно при помощи прогноза миграционных процессов в рамках страны или региона. Контролировать соответствующими механизмами уже существующие миграционные процессы возможно за счет реализации прав, как мигрантов, так и членов принимающего общества.

Структурными элементами понятия «миграционной безопасности» является регулирование миграционных потоков, обоснование и реализация социально-экономической и социально-политической целесообразности, постоянный контроль защиты прав мигрантов, защищенность принимающего сообщества от угроз нерегулируемой миграции.

Непроработанность в Концепции миграционной политики проблемы иностранных граждан, как субъекта безопасности особенно отчетливо просматривается. Мигранты рассматриваются больше как объект попечительства, а не как активный субъект воздействия на безопасность и на иные сферы. Российский востоковед-синолог, доктор исторических наук, кандидат экономических наук, профессор Института стран Азии и Африки при МГУ имени Ломоносова В.Г. Гельбрас достаточно точно подчеркнул: «Пренебрежение возможностями людей и конкретно мигрантов влиять на собственную безопасность и на безопасность общества и государства напрямую сопряжено с отсутствием миграционной политики и четкого миграционного законодательства».

Мигранты выступают и субъектом и объектом безопасности. В первом случае неконтролируемый поток мигрантов выводит из равновесия рынок труда, усиливает нагрузку на социальную сферу, усложняет и «натягивает» межнациональные и межконфессиональные отношения, снижает культурные стандарты и становится источником повышенной социальной агрессии. Причиной опасности для принимающего сообщества становится отсутствие обеспечения безопасности самих мигрантов. Вытеснение мигрантов в нижние социальные слои посредством придания им бесправного статуса дешевой рабочей силы и отсутствие созданной мотивации для законного пребывания на территории Российской Федерации усиливает угрозы безопасности, как принимающего сообщества, так и самих мигрантов, не говоря о финансовых убытках.

Рассматривая «миграционную безопасность» и как понятие и как сложный процесс, реализуемый в определенной деятельности с определенными субъектом и объектом безопасности, необходимо выделить ограниченность современного подхода к решению проблем миграционной безопасности. В сегодняшней миграционной политике Российской Федерации, как основном векторе развития безопасности, можно выделить два взаимосвязанных процесса, которыми характеризуется некая динамика в этом вопросе.

1. Субъективация – формирование процесса по выработке программы или политики по нейтрализации обстоятельств, угрожающих субъекту, формирование прогнозируемого осуществления этой программы или политики.

2. Объективация – процесс реализации в конкретных практических действиях политики устранения опасных обстоятельств.

Однако необходимо отметить, что процесс обеспечения безопасности, как социальной деятельности, является повторением субъективации и объективации, которые переходят от одного субъекта безопасности к другому. Сами же субъект и объект безопасности чередуются в этом процессе, поскольку действие всегда вызывает противодействие.

Таким образом, анализ структурных элементов миграционной безопасности как процесса и деятельности, направленных на исключение социальных конфликтов, угроз и опасностей для принимающего общества, самих мигрантов демонстрирует, что особенно важным вопросом миграционной безопасности является обеспечение безопасности самого объекта опасности, то есть миграции как сложного процесса, а также создание мотивации для мигрантов к законному пребыванию и законной деятельности на территории Российской Федерации. Комплексность проблем, которые присутствуют на данный момент в российском обществе и во всех сферах, которые затрагиваются миграционными процессами заключается во взаимосвязи объекта и субъекта безопасности. Положения концепции миграционной политики Российской Федерации достаточно подробно регламентируют направленность политики, её приоритеты, задачи, принципы, однако в области указанной ранее мотивации и обеспечения безопасности мигрантов из положений Концепции можно привести только формирование институтов и механизмов социальной и культурной адаптации иностранных граждан с учетом их возрастных, профессиональных, национальных, культурных и иных особенностей, а также региональных и этнокультурных укладов жизни населения Российской Федерации, что не может обеспечить необходимого уровня защищенности и тем более мотивации.

Указанные выводы в отношении особенностей миграционной безопасности подтверждают возрастающее значение в формировании государственной миграционной политики, обеспечивающей предупреждение социальных конфликтов в сфере миграций. Для полной проработки вопроса миграционной безопасности необходимо доскональное согласование этих новых положений с концепцией национальной безопасности, после чего появится возможность учреждения процедур, механизмов, перекрывающих возможности иметь место указанным в данном исследовании проблем.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.10.2018, «Собрание законодательства РФ», 05.11.2018, № 45, ст. 6917 Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы» (дата обращения: 16.12.2019).

2. Воробьева О.Д. Миграционная политика России: учебное пособие для бакалавриата и магистратуры / О.Д. Воробьева, Л.Л. Рыбаковский, О.Л. Рыбаковский. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2019. – 182 с. – (Авторский учебник). – ISBN 978-5-534-06376-9. – Текст: электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. с. 2 – URL: <https://biblio-online.ru/bcode/441449/p.2> (дата обращения: 16.12.2019).

3. Собольников В.В. Противодействие и профилактика миграционной преступности: учебное пособие / В.В. Собольников. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2019. – 420 с. – (Профессиональная практика). – ISBN 978-5-534-11183-5. – Текст: электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. с. 4 – URL: <https://biblio-online.ru/bcode/444638/p.4> (дата обращения: 16.12.2019).

4. Собольников В.В. «Миграционные процессы и преступность. Система противодействия»: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры / В.В. Собольников. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – 420 с. – (Серия: Авторский учебник) – ISBN 978-5-534-11008-1. – Текст: электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. с. 2 – URL: <https://biblio-online.ru/bcode/439065/p.2> (дата обращения: 16.12.2019).

5. Степанов А.В. Безопасность, национальная безопасность, миграционная безопасность, национальная миграционная политика: анализ определений, соотношение категорий // Пенитенциарная наука. 2014. № 2 (26). – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/bezopasnost-natsionalnaya-bezopasnost-migratsionnaya-bezopasnost-natsionalnaya-migratsionnaya-politika-analiz-opredeleniy> (дата обращения: 16.12.2019).
6. Ткачёва Н.А. Миграционная безопасность российского общества в условиях обострения этносоциальных противоречий // Вестник РУДН. Серия: Социология. 2011. № 1. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/migratsionnaya-bezopasnost-rossiyskogo-obschestva-v-usloviyah-obostreniya-etnosotsialnyh-protivorechiy> (дата обращения: 16.12.2019).
7. Резник Г.А., Амирова Д.Р. Миграция как угроза национальной безопасности страны: международные и национальные аспекты // Вестник евразийской науки. 2016. № 6 (37). – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/migratsiya-kak-ugroza-natsionalnoy-bezopasnosti-strany-mezhdunarodnye-i-natsionalnye-aspekty> (дата обращения: 16.12.2019).
8. Самсонова Л.О. Политика Европейского союза в сфере противодействия нелегальной миграции в контексте национальной безопасности России / Л.О. Самсонова // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2016. – № 4-1. – С. 19-26.
9. Софронова Е.Г. Актуальные вопросы миграционной политики РФ / Е.Г. Софронова // ДНК Права. – 2015. – № 1. – С. 43-45.
10. Солодилов А.В. Национальная безопасность и проблемы миграции для современной России / А.В. Солодилов // Власть. – 2016. – № 5. – С. 118-122.

*Tomishch K.I.*  
*Scientific adviser: Ph.D., Associate Professor*  
*T.V. Reshetneva*

## ACTUAL PROBLEMS OF MIGRATION SECURITY RUSSIAN FEDERATION

**Annotation.** Statistics on the number of illegal migrants in the Russian Federation since 2015 are presented. The problem of the lack of motivation to legally stay in the territory of the Russian Federation of foreign citizens is highlighted. The analysis of the main directions, principles, tasks of the Concept of the migration policy of the Russian Federation until 2025 in the field of security, the subject and object of security, the characteristic of the concept of migration security, which is absent in national legislation, which is also a problem. As a conclusion, there is a provision on the need to introduce the concept of migration security, its comprehensive and complete study, with emphasis on motivation to stay legally in the Russian Federation and detailed coordination with the legislation on national security.

**Keywords:** migration policy of the Russian Federation, national security, migration processes, migration security, security subject and object, ensuring the safety of migrants, adaptation and other aspects of the tasks of the Concept of migration policy of the Russian Federation.

Томищ Кирилл Иванович, магистр,  
 2 курс, ИПСУБ,  
 ФГБОУ ВО «Удмуртский Государственный  
 Университет»,  
 город Ижевск, Россия  
 Научный руководитель:  
 Решетнева Татьяна Васильевна,  
 Доцент кафедры теории и истории  
 государства и права  
 ФГБОУ ВО «УдГУ»,  
 кандидат юридических наук, доцент  
 E-mail: [ktotom50@gmail.com](mailto:ktotom50@gmail.com)

Tomisch Kirill Ivanovich, Master,  
 2 year, IPSUB,  
 FGBOU IN «Udmurt State University»,  
 Izhevsk city, Russia  
 Scientific adviser:  
 Reshetneva Tatyana Vasilievna,  
 Associate Professor, Department  
 of Theory and History of State and Law  
 FGBOU IN «UdGU», Candidate of Law,  
 Associate Professor  
 Email: [ktotom50@gmail.com](mailto:ktotom50@gmail.com)

## **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСПАРИВАНИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ**

**Аннотация.** В центре настоящего исследования находится современное состояние института оспаривания нормативных правовых актов в судах общей юрисдикции. Определены и проанализированы некоторые практические проблемы, возникающие при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов в рамках административного судопроизводства; предложены механизмы, способствующие решению таких проблем.

**Ключевые слова:** нормативный правовой акт, нормативность, оспаривание нормативных правовых актов, законность, суд общей юрисдикции, административное судопроизводство.

Уровень законности, правопорядка, правосознания и правовой культуры является необходимым условием становления гражданского общества и правового государства. Вместе с тем, современную Россию характеризует недостаточно высокий уровень законности и правопорядка, что обусловлено различными факторами. Особенную тревогу вызывает мысль о том, что зачастую нарушителями законов являются не только граждане, но и органы государственной власти, которые уполномочены на принятие правовых актов.

Изданные незаконные правовые акты, ставшие составной частью механизма регуляции общественных отношений, влекут за собой не только нарушение прав и свобод конкретных граждан, законных интересов юридических лиц, но и негативно влияют на состояние законности в целом, приводят к снижению авторитета государственного аппарата, неизбежно ведут к дестабилизации обстановки в государстве.

Обеспечение законности правовых актов является неперенным условием успешного проведения социально-экономических реформ, построения правового государства и формирования гражданского общества, а возможность судебного оспаривания нормативных правовых актов полностью или в части как в порядке конституционного судопроизводства, так и в судах общей юрисдикции и арбитражных судах, в свою очередь, является признаком становления гражданского общества и правового государства.

Именно поэтому в настоящее время особую актуальность приобретает изучение судебного контроля за законностью правовых актов. В силу статьи 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется право на судебную защиту. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Соответственно, в современной России судебный контроль за законностью правовых актов, представляющий собой особую форму государственного контроля и являющийся частью системы специально-юридических гарантий законности, занимает особое, важнейшее место. В качестве объекта контроля в данном случае выступает правовой акт, принятый органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом или уполномоченным должностным лицом.

Статус судебного контроля за законностью правовых актов как важнейшего элемента системы рационального функционирования всех органов власти подтверждается позицией Верховного суда России, выраженной его председателем В.М. Лебедевым, который справедливо отметил, что «наиболее резкое усиление роли судебной власти и государственно-правового механизма властвования произошло тогда, когда судебная власть получила право контроля за правовым содержанием всех нормативных актов, издаваемых органами законодательной и исполнительной власти» [1].

Институт судебного оспаривания нормативных актов в России прошел огромный путь становления за несколько сотен лет. Отечественные и зарубежные исторические модели

(формы) оспаривания правовых актов доказывают, что нормы права должны быть фундаментальны и во всех аспектах законны, государство и общество испытывают потребность в институтах и процедурах, гарантирующих стабильность, приоритет этих норм, а также их служение основополагающим правам и свободам людей.

При рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов судами общей юрисдикции и арбитражными судами осуществляется непосредственный, абстрактный судебный нормоконтроль за соответствием оспариваемых нормативных актов иному нормативному акту большей юридической силы, тогда как ранее, являясь прерогативой Конституционного Суда России и конституционных (уставных) судов субъектов федерации, непосредственный судебный нормоконтроль осуществлялся исключительно в порядке конституционного судопроизводства.

На этом реформирование института не остановилось – на сегодняшний день производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов осуществляется в рамках административного производства в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ) с 15 сентября 2015 года. Нормы кодекса расширили объект обжалования – в настоящее время обжалованию подлежат также акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами. Кодекс очерчивает расширенный субъектный состав заявителей, описывает повышенные требования к административному исковому заявлению. Важно отметить, что суду предоставлено право принятия меры предварительной защиты по иску в виде запрета применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений в отношении административного истца, а также право признания явки определенных субъектов обязательной. Кроме того, изменены обстоятельства, подлежащие выяснению при рассмотрении административного дела, конкретнее регламентированы последствия признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части.

Основная часть положений КАС РФ в рассматриваемом аспекте заимствована из ГПК РФ с некоторыми нововведениями. Согласно позиции, выраженной представителями Администрации Президента России, одна из важнейших причин по которой был принят Кодекс административного судопроизводства – необходимость обеспечить равноправие сторон в административном судопроизводстве и активной роли суда в этом процессе, которая выражена прежде всего в праве суда истребовать доказательства и выходить за пределы заявленных в административном иске требований. Помимо этого, инициативность суда повысилась за счет введения мер процессуального принуждения. По сей день вопрос о повышении роли суда по сравнению с положениями, закрепленными в гражданском процессуальном законодательстве является дискуссионным.

Несмотря на колоссальное количество точек зрения относительно принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и эффективности его норм, включения в КАС РФ положений, касающихся производства по делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, полагаем, что рассуждать об этом спустя столь короткий промежуток времени не представляется возможным.

Более того, система судебного нормоконтроля судов общей юрисдикции в Российской Федерации находится на стадии активного формирования, не является совершенной, в связи с чем, есть вероятность модернизация этой сферы судебной деятельности в ближайшие годы. Несмотря на расширение возможности обжаловать нормативный правовой акт не только в порядке конституционного судопроизводства, но и в арбитражных судах и судах общей юрисдикции, и закрепление соответствующих норм в КАС РФ и АПК РФ, существующее законодательное регулирование судебно-нормоконтрольной деятельности и практику его реализации нельзя признать удовлетворительными.

В научной литературе неоднократно ставился вопрос о создании отдельного закона, призванного урегулировать процедуры оспаривания нормативных правовых актов, содержащий общие и специальные правила оспаривания с учетом правоприменительной практики,

пробелов и коллизий современного законодательства. На наш взгляд, на сегодняшний день отсутствует необходимость издания такого закона в целях предотвращения практических проблем оспаривания нормативных правовых актов ввиду отсутствия достаточных предпосылок. Первостепенной является необходимость осмысления правовой природы существующих проблем, их систематизация и поиск эффективных решений.

В последние годы проблемы судебного оспаривания нормативных правовых актов активно обсуждаются в научной среде и среди юристов-практиков, что обусловлено различными причинами: и той значительной ролью, которую играет судебный нормоконтроль в решении стоящих перед обществом задач построения правового государства, обеспечения верховенства Конституции РФ и господства права, защиты прав и свобод человека и гражданина, и противоречиями региональных и местных правовых актов Конституции РФ и федеральному законодательству.

Также нельзя забывать о существовании пробелов, противоречий, недостаточной конкретизированности и согласованности законодательной основы судебного нормоконтроля, отсутствии четкого разграничения компетенции в данной сфере между различными ветвями судебной власти, что приводит к возникновению проблем и противоречий на практике.

Итак, несмотря на подобную регламентацию процедуры оспаривания нормативных правовых актов в судах общей юрисдикции, на практике возникают проблемы различного характера, некоторые из которых, на наш взгляд, необходимо рассмотреть наиболее подробно.

#### 1. Проблема нормативности.

При подаче заявления об оспаривании нормативного правового акта необходимо выяснить, обладает ли он свойством нормативности или нет. Возникающие сложности при установлении характера правового акта связаны, главным образом, с отсутствием ясного и четкого, законодательно закрепленного определения нормативного правового акта.

Грань между нормативными и ненормативными правовыми актами не всегда выражена четко и является весьма подвижной. Трудности в их разграничении заключаются в специфике ряда правовых актов, где нормативные предписания переплетаются с ненормативными [2].

Существенным признаком нормативного акта является содержание в нем норм права, однако при рассмотрении дела следует провести полный анализ оспариваемого акта, выявить все признаки нормативного акта и на основании полного и всестороннего анализа принять решение о процедуре, которая подлежит применению в каждом конкретном деле.

При подаче заявления об оспаривании нормативного правового акта нужно выяснить, обладает ли он свойством нормативности или нет. Возникающие сложности при установлении характера правового акта связаны, главным образом, с отсутствием ясного и четкого, законодательно закрепленного определения нормативного правового акта.

Грань между нормативными и ненормативными правовыми актами не всегда выражена четко и является весьма подвижной. Трудности в их разграничении заключаются в специфике ряда правовых актов, где нормативные предписания переплетаются с ненормативными.

Указанная проблема частично решена Пленумом Верховного суда, согласно позиции которого, признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений [3]. Таким образом, существенным признаком нормативного акта является содержание в нем норм права, однако при рассмотрении дела следует провести полный анализ оспариваемого акта, выявить все признаки нормативного акта и на основании полного и всестороннего анализа принять решение о процедуре, которая подлежит применению в каждом конкретном деле.

#### 2. Проблема разграничения компетенции.

Одной из центральных и первостепенных задач при оспаривании нормативного правового акта является корректное определение компетенции суда.

В соответствии с п.4 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» решая вопрос о полномочиях судов по рассмотрению заявления об оспаривании нормативного правового акта, необходимо учитывать вид оспариваемого нормативного правового акта и вид нормативного правового акта, о проверке на соответствие которому ставится вопрос в заявлении.

К компетенции Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, Суда по интеллектуальным правам отнесены дела об оспаривании полностью или в части нормативных правовых актов ниже уровня федерального закона по основаниям их противоречия нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

При этом следует иметь в виду, что суды не рассматривают дела об оспаривании некоторых актов, среди которых законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, изданные по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации.

Дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются в арбитражном суде только в случаях, когда их рассмотрение в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции арбитражного суда, а также, если такими актами затрагиваются права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности.

В Постановлении Пленума ВАС РФ от 9.12.2002 года № 11 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие АПК РФ» акцентируется внимание на том, что только в тех случаях, когда арбитражный суд прямо назван в федеральном законе в качестве суда, компетентного рассматривать дела об оспаривании нормативных правовых актов, эти дела подлежат рассмотрению в арбитражном суде (п. 3). Такие прямые установления предусмотрены, например, в Налоговом и Таможенном кодексах.

Суды общей юрисдикции, обладающие так называемой остаточной компетенцией, рассматривают дела, не отнесенные к компетенции арбитражных. Однако необходимо проверять не только акт, который оспаривается, но и акт, на соответствие которому проверяется оспариваемый акт.

### 3. Проблема преодоления решения суда.

Согласно ч. 3 ст. 216 КАС РФ решение суда о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части не может быть преодолено повторным принятием такого же акта. Однако орган власти может принять новый акт, регулирующий те же общественные отношения и содержащий то же противоречие законодательству. В связи с этим важно проанализировать, что законодатель вкладывает в понятие «такой же акт». Понимается ли здесь акт того же органа с тем же названием либо, исходя из расширительного толкования нормы, имеется ввиду акт того же органа с другим названием, но регулирующий те же общественные отношения или содержащий ту же противоречивую норму, что имелась в оспариваемом акте. Ввиду нечеткой формулировки неразрешенными остаются вопросы о возможности понимать под «таким же актом» акт другого органа власти, либо органа власти – правопреемника органа, акт которого оспаривался.

При буквальном толковании под «таким же актом» следует понимать акт, полностью воспроизводящий содержание оспариваемого. На наш взгляд, этот акт должен содержать хотя бы одну из тех же норм, которые оспаривались в обжалованном акте. Таким образом, органы власти будут лишены возможности принимать нормативные правовые акты, которые регламентируют общественные отношения таким же образом, как их регламентировал обжалованный нормативный правовой акт.

### 4. Проблема выбора норм, на соответствие которым проверяется НПА.

Некоторыми законами установлены основания несоответствия нормативных правовых актов вышестоящим актам. Так, например, ст. 6 НК РФ установила ряд оснований для признания нормативных правовых актов о налогах и сборах не соответствующими НК РФ.

Суд, руководствуясь этими положениями, обосновывая свое решение о признании незаконным нормативного правового акта о налогах и сборах, ссылается в своем решении на отсутствие хотя бы одного обстоятельства, предусмотренного п. 1 ст. 6 НК РФ (п. 2 ст. 6 НК РФ).

К таким обстоятельствам НК РФ относит следующие обстоятельства: акт издан органом, не имеющим в соответствии с НК РФ права издавать подобного рода акты, либо издан с нарушением установленного порядка издания таких актов; отменяет или ограничивает права налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов, их представителей либо полномочия налоговых органов, таможенных органов; вводит обязанности, не предусмотренные НК РФ, или изменяет определенное содержание обязанностей участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, иных лиц, обязанности которых установлены в НК РФ; запрещает действия налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов, их представителей, разрешенные НК РФ; запрещает действия налоговых органов, таможенных органов, их должностных лиц, разрешенные или предписанные НК РФ; разрешает или допускает действия, запрещенные НК РФ; изменяет установленные основания, условия, последовательность или порядок действий участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, иных лиц, обязанности которых установлены НК РФ; изменяет содержание понятий и терминов, определенных в НК РФ, либо использует эти понятия и термины в ином значении, чем они используются; иным образом противоречит общим началам и (или) буквальному смыслу конкретных положений НК РФ.

Однако необходимо помнить о том, что не может признаваться противоречащим НК РФ другой федеральный закон, поскольку в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ (п. 3 мотивировочной части Определения от 05.11.99 № 182-О) ни один федеральный закон в силу ст. 76 Конституции не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой [4].

Правильный выбор на основе установления и исследования фактических обстоятельств, а также истолкование норм, подлежащих применению в конкретном деле, должен осуществить суд.

#### 5. Проблема оспаривания утративших силу нормативных правовых актов.

Согласно ст. 214 КАС РФ в определенных случаях «суд прекращает производство по административному делу об оспаривании нормативного правового акта» (ч. 1), кроме этого, суд также «вправе прекратить производство по административному делу об оспаривании нормативного правового акта» (ч. 2). Право прекращения производства возникает в том случае, если оспариваемый нормативный правовой акт утратил силу, отменен или изменен и перестал затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца.

Вопрос о правомерности прекращения производства по делу по вышеуказанному основанию был предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ. В определении от 12.07.2006 года № 182-О Конституционный Суд указал, что если в процессе судебного разбирательства будет установлено, что оспариваемым нормативным правовым актом нарушаются права и свободы заявителя, суд в таком случае не может прекратить производство по делу, даже в случае, если данный нормативный правовой акт признан утратившим силу решением принявшего его органа или должностного лица, либо в случае, когда истек срок действия этого акта.

Право на судебную защиту, гарантированное в ст. 46 Конституции РФ, предполагает полное, своевременное и эффективное восстановление в правах в порядке отправления правосудия и недопустимость произвольного прекращения начатого судопроизводства. Утрата силы оспариваемого акта сама по себе не является основанием для прекращения производства по делу.

Исходя из указанной правовой позиции КС РФ, суды зачастую приходят к выводу, что прекращение производства по делу о признании недействующим нормативного правового

акта на основании только факта утраты им юридической силы означает отказ заявителю в судебной защите его прав и свобод, а дальнейшее движения дела не может быть связано с фактом утраты силы оспариваемого нормативного правового акта, вместе с тем, формулировка о возможности прекращения производства не исключена.

Действующее законодательство предоставляет гражданам, организациям и иным лицам право оспаривать нормативные правовые акты в судах общей юрисдикции. Сама по себе возможность судебного оспаривания нормативных актов – это важный признак становления гражданского общества и правового государства, поэтому данная тема является актуальной и важной [5].

Оспаривание нормативного правового акта является самостоятельным способом защиты прав и свобод граждан и организаций и осуществляется в том числе в соответствии с правилами, предусмотренными главой 21 КАС РФ.

Несмотря на постоянное реформирование данной сферы общественной жизни существует ряд практических проблем, в том числе изложенных в настоящей статье. Тем не менее, нельзя забывать о том, что законодательство сделало шаг вперед, расширив компетенцию судов, наделив арбитражные и общие суды полномочиями по нормоконтролю. Остается надеяться на дальнейшее совершенствование законодательной базы и правоприменительной практики, дальнейшую регламентацию и устранение пробелов и коллизий.

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Лебедев В.М. Судебная власть в современной России. – СПб., 2001.
2. Курбатов А.Я. Оспаривание актов нормативного характера // Хозяйство и право. – 2004. – № 9.
3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».
4. Определение КС РФ по запросу АС г. Москвы о проверке конституционности п. 1 и 4 ч. 4 ст. 20 ФЗ О банках и банковской деятельности от 05.11.1999 № 182-О // РГ № 8 от 13.01.2000.
5. Абдуллина С.Р. Судебный контроль как способ обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти. – Саратов, 2011.

*Prozorova A.A.  
Scientific adviser: Ph.D., Associate Professor  
L.P. Lapshina*

### TOPICAL PROBLEMS OF CHALLENGING REGULATORY LEGAL ACTS IN COURTS OF GENERAL JURISDICTION

**Annotation.** The article focuses on the current state of the institute of contesting normative legal acts in courts of general jurisdiction. The author defines and analyzes some practical problems that arise when considering regulatory legal acts in the framework of administrative proceedings; mechanisms are proposed that contribute to the solution of such problems.

**Keyword:** law, legal act, legality, court of general jurisdiction, administrative legal proceedings.

Прозорова Анастасия Андреевна,  
2 курс, группа ОМ 40.04.01.01-21  
Институт права, социального управления  
и безопасности  
ФГБОУ ВО «Удмуртский  
Государственный Университет»  
Город Ижевск, Россия

Prozorova Anastasia Andreevna,  
2 year, group OM 40.04.01.01-21  
Institute of Law, Social Management  
and Security  
FSBEI HE «Udmurt State University»  
Izhevsk city, Russia

## НАУЧНАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ НОРМ ПРАВА, ОСНОВАНИЯ ИХ НАУЧНОЙ КЛАССИФИКАЦИИ

**Аннотация.** В системе юридических наук теория права занимает особенное место и имеет уникальное методологическое и теоретическое значение, отчасти благодаря аналитической функции, позволяющей провести анализ структуры и содержания основных правовых догм, то есть понятий и принципов, а затем привести изученные дефиниции в систему. Одним из важнейших элементов понятийной системы является «норма права», однако общепринятого определения это понятие не имеет, но зато обладает рядом специфических особенностей, которые определяют его, как правовое явление. В связи с этим, учёные-теоретики говорят о необходимости классификации норм права для выделения их в группы и создания нормативно-правовых систем, а также для определения положения каждой нормы права внутри таких систем. В данной научной статье будут раскрыты основания классификации норм права, а также даны ответы на следующие вопросы:

1. Каковы принципы классификации правовых норм?
2. Для чего необходима классификация правовых норм?

**Ключевые слова:** классификация, норма права, право.

Как уже было отмечено в аннотации, общепринятого определения понятию «норма права» в юридической теоретической науке пока не сформировано. Г.Ф. Шершеневич полагал, что «под именем закона понимается норма права, исходящая непосредственно от государственной власти в установленном заранее порядке», С.С. Алексеев считал, что норма права – это ничто иное, как «правила, содержащиеся в признаваемых государством источниках», П.И. Стучка называл норму права «принудительным правилом», В.В. Лазарев утверждает, что «норма права – это признаваемое и обеспеченное государством общеобязательное правило, из которого вытекают права и обязанности участников общественных отношений, чьи действия призвано регулировать данное правило в качестве образца, эталона, масштаба поведения», В.С. Нерсисянц считает, что норма права выражает «объективно обусловленную меру и форму свободы индивида», В.В. Оксамытный отмечает, что «норма права – это общеобязательное, официально установленное или санкционированное правило общего характера, обеспечиваемое силой государственного воздействия», а в учебном пособии В.Ю. Войтовича норма права названа особой разновидностью социальных (общественных) норм.

Совершенно ясно, что правовая норма является первичной единицей права, поскольку порождает право в юридическом смысле, закрепляя права и обязанности субъектов правоотношения, а также режим, статус и юридические характеристики объекта правоотношения. Вместе с тем в учебной литературе даётся ещё и такое понятие «нормы права», на взгляд автора статьи наиболее полно отражающий характеристики этого структурного элемента правовой системы: «Норма права – это исходящее от государства и им охраняемое общеобязательное, формально-определённое предписание, выраженное (моделируемое) в виде правила поведения или отправного установления и являющееся государственным регулятором общественных отношений» [2], при этом А.В. Малько и Н.И. Матузов подразделяют нормы права на А – правила поведения, то есть регулятивные нормы и Б – исходные нормы, то есть нормы-дефиниции, чем проводят между ними параллельную черту, отделяя друг от друга две первичные группы правовых норм.

Достаточно ли только такого деления? Как отмечает В.Ю. Войтович, «при рассмотрении правовой нормы необходимо усвоить, что между правовыми нормами существует своего рода разделение труда, они специализированы на выполнении какой-то одной юридической операции» [1], в соответствии с этим утверждением, нормы права нуждаются в классификации.

Классификация – есть «система подчинённых понятий определённой отрасли знания или деятельности человека, которая используется как средство для установления связей между этими понятиями, явлений понятий по классам, отделам, разрядам в зависимости от и общих признаков» [4].

В случае с нормами права, они классифицируются, подразделяясь на виды, где основным логическим для такого деления основанием выступает в первую очередь разделение по признаку выполняемой нормой права функции.

В.Ю. Войтович указывает, что по функциям права правовые нормы подразделяются на регулятивные и охранительные, где «регулятивная норма определяет субъективные права и юридические обязанности субъектов права, условия их возникновения и действия. Охранительная норма определяет условия применения к субъекту права государственно-принудительного воздействия» [1]. Таким образом, можно без труда проследить, что первичное назначение любой нормы права тесно связано с двумя важнейшими функциями самого права.

Вместе с тем, Ю.А. Дмитриев проводит классификацию правовых норм права по отраслям, утверждая, что «такая классификация имеет важное значение для отыскания, толкования и учета юридических норм, а также для научно обоснованной кодификации законодательства, создания разного рода собраний нормативных актов» [3], таким образом, предлагается подразделять на нормы конституционного, гражданского, уголовного, административного права и далее по отраслям.

Тот же автор, Ю.А. Дмитриев, отмечает, что «в зависимости от степени абстрактности сформулированного правила поведения нормы могут делиться на абстрактные и казуистические. Абстрактная норма регулирует конкретный вид отношений в целом, казуистическая – вид отношений в какой-либо конкретной части, и лишь совокупность таких норм способна урегулировать тот или иной вид отношений в целом» [3].

Н.И. Матузов и А.В. Малько производят первичную классификацию по содержанию, подразделяя нормы права на исходные, которые определяют основы правового регулирования общественных отношений, его цели, задачи, пределы, направления; общие нормы, которые присущи общей части той или иной отрасли права и распространяются на все или большую часть институтов соответствующей отрасли права, а также на специальные нормы, которые относятся к отдельным институтам той или иной отрасли права и регулируют какой-либо определенный вид родовых общественных отношений с учетом присущих им особенностей.

Изучив учебную юридическую литературу и обратившись к разным авторам, можно заметить, что все учёные-юристы едины во мнении – нормы права по характеру подразделяются на материальные и процессуальные. Ю.А. Дмитриев поясняет, что «если нормы материального права определяют содержание прав и обязанностей, то процессуальные регулируют порядок, процедуру исполнения первого рода норм» [3].

Вместе с тем, В.Ю. Войтович разделяет мнение Н.И. Матузова и А.В. Малько о том, что, в зависимости от методов правового регулирования, нормы права подразделяются на:

- императивные
- диспозитивные
- поощрительные
- рекомендательные

где императивные нормы права содержат в себе властные предписания, обязательные для исполнения сторонами правовых отношений; диспозитивные – свободу усмотрения, то есть возможность выбора модели поведения; поощрительные стимулируют социально полезное поведение, предоставляя определённые блага; рекомендательные – предлагают участникам правоотношений наиболее приемлемый для государства и общества вариант поведения.

Как отмечает Л.А. Морозова, «императивные нормы представляют собой категорические, строго обязательные предписания, не допускающие какого-либо отступления или иной трактовки. Императивными являются нормы уголовного, административного права, а также исходные, учредительные, или отправные, предписания. Они строго обязательны и не предоставляют субъектам возможности выбора варианта поведения, поскольку предписывается

только один вариант действий; диспозитивные нормы, устанавливая тот или иной вариант поведения, предоставляют субъектам возможность выбора варианта поведения в пределах закона или урегулировать отношения по своему усмотрению, но в законных пределах. Иначе говоря, субъектам предоставляется довольно широкая автономия (свобода) договориться друг с другом о своих правах и обязанностях, и если они не смогут достичь соглашения, тогда должны следовать предписаниям обязательного варианта поведения. Диспозитивные нормы характерны для гражданского, семейного, трудового, предпринимательского, международного права; поощрительные нормы – предписания о предоставлении государством определенных мер поощрения за полезный вариант действий субъектов, одобряемый государством и обществом, эти нормы представляют собой самостоятельную группу норм, поскольку их назначение – воздействовать на поведение людей посредством поощрения тех или иных действий, играют большую роль в активизации деятельности граждан, организаций в направлении, полезном для общества и государства; рекомендательные нормы близки по своему характеру поощрительным нормам, они устанавливают варианты желательного с точки зрения государства поведения, имея в виду проявление субъектами высокой ответственности, инициативы с учетом местных условий, возможностей и средств» [5].

В зависимости от времени действия Н.И. Матузов и А.В. Малько предлагают подразделять нормы права на «постоянные (содержащиеся в законах) и временные (указ Президента о введении чрезвычайного положения в определенном регионе в связи со стихийным бедствием)» [2], также Л.А. Морозова утверждает, что к числу временных норм права можно отнести установления, содержащиеся в разделе 2 Конституции Российской Федерации «Заключительные и переходные положения».

Ю.А. Дмитриев отмечает, что «от того, насколько точно и определенно указаны в гипотезе фактические обстоятельства случая, правовые нормы можно разделить на абсолютно определенные и относительно-определенные», где «в норме с определенной гипотезой условия ее реализации настолько ясны и очевидны, что в каждом случае применения нормы достаточно лишь констатировать их наличие (достижение определенного возраста и наличие трудового стажа для получения пенсии), а в норме с относительно-определенной гипотезой наличие или отсутствие условий реализации нормы не является для всех очевидным и определяется в каждом конкретном случае компетентным органом» [3].

Н.И. Матузов и А.В. Малько дополняют указанную классификацию третьим видом норм права – альтернативными, отмечая, что такое нормы – есть «закрепляющие несколько возможных вариантов действия, из которых необходимо выбрать один с учетом конкретных обстоятельств; например, установление нормами УК РФ различных видов наказания – лишение свободы, или исправительные работы, или штраф» [2].

Таким образом, классификация норм права в зависимости от степени определенности элементов правовой нормы должна выглядеть так:

- абсолютно определенные нормы права;
- относительно определенные нормы права;
- альтернативные нормы права.

Помимо этого, обратившись к структурным элементам нормы права, а именно к гипотезе, диспозиции и санкции, помимо указанных трёх видов можно выделить также бланкетные и отсылочные нормы права, где Бланкетные нормы – это такие нормы, в которых не содержится самого правила поведения, однако, имеется отсылка в общем виде к какому-либо нормативно-правовому акту в целом, либо к его части, а Отсылочные нормы в отличие от бланкетных норм содержат ссылку на конкретное правило поведения, содержащиеся в конкретной статье нормативно-правового акта.

Те же авторы приводят классификацию норм права в зависимости от сферы действия, подразделяя их на общефедеральные, то есть действующие на территории всей страны, региональные, то есть действующие на территории субъектов Российской Федерации, а также на локальные, то есть действующие на территории конкретного предприятия, учреждения, организации. В.Ю. Войтович же добавляет к такой классификации ещё один вид норм права –

нормы права местного самоуправления, действующие на территории муниципальных образований. Такое дополнение видится удачным и делающим классификацию более полной.

По целевой направленности нормы права выделяют коллизионные, внутриорганизационные, восстановительные, компенсационные, компетенционные нормы, где коллизионные нормы – это разновидность специализированных норм права, издаваемых с целью устранения коллизий, возникающих между нормами права; внутриорганизационные нормы – это нормы, целью которых является обеспечение единства и целостности системы права и направлены на повышение организованности и эффективности ее функционирования, а компенсационные нормы – это нормы права, имеющие общеобязательный характер предписания, регламентирующие восстановление нарушенного права, правового положения личности.

Общая классификация норм права в зависимости от юридической силы выглядит как разделение их на правовые нормы законов и правовые нормы подзаконных актов, однако есть смысл подойти к ней более подробно и выделить виды норм права более детально, подвязав правовые нормы к источникам, в которых они содержатся:

- нормы, содержащиеся в Конституции Российской Федерации;
- нормы, содержащиеся в Федеральных Конституционных Законах Российской Федерации;
- нормы, содержащиеся в Федеральных Законах Российской Федерации;
- нормы, содержащиеся в Указах Президента Российской Федерации;
- нормы, содержащиеся в Постановлениях Правительства Российской Федерации.

В этой связи Л.А. Морозова отмечает, что «нормы права можно делить на нормы законов и нормы подзаконных актов, а последние – на нормы правительственных актов, ведомственных актов, актов глав местной администрации» [5] по субъекту правотворчества, а не по юридической силе, в то время, как Н.И. Матузов и А.В. Малько утверждают, что в зависимости от субъектов правотворчества нормы права делятся на «нормы, принятые государственными (законодательными, исполнительными) органами и негосударственными структурами (народом на референдуме либо органами местного самоуправления)» [3], что, собственно, не отменяет общности таких классификаций.

И в качестве последней общей для указанных авторов классификации следует указать деление правовых норм в зависимости от способа правового регулирования на управомочивающие, то есть предоставляющие возможность совершать определенные действия, например принять завещание, требовать исполнения обязательств; обязывающие, то есть предписывающие лицам совершить те или иные положительные действия, например возместить убытки, уплатить квартплату, вернуть в библиотеку книги; и запрещающие, то есть не разрешающие производить определенные действия, например нарушать правила дорожного движения, совершать хищения.

Проанализировав вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что на сегодняшний день существует множество классификаций правовых норм и этот список далеко не исчерпывающий, его без труда можно продолжить, отыскав новые общности между признаками и характеристиками различных правовых норм, поскольку логика учёных-теоретиков при классифицировании норм права заключается как раз в отыскании схожих их функций, особенностей воздействия и прочих сходных «параметров». В связи с этим можно ответить на один из поставленных в аннотации вопросов: принципы классификации правовых норм столь же различны, как различны их юридические характеристики.

Так для чего же необходима классификация норм права? Как уже было отмечено, общепринятого и формально определённого понятия, что такое есть «норма права», в юридической учебной литературе нет, однако учёными-теоретиками выявлены признаки этого важнейшего структурного элемента системы права, по которым, собственно, и проводится подразделение норм права на группы со сходными признаками и назначениями. Для чего это делается? Таким образом решается сразу несколько важнейших вопросов Теории Государства и Права:

1. Классификация правовых норм позволяет чётко определить место каждой нормы в общей правовой системе, а значит привести все структурные элементы в порядок и сформировать чёткое представление об их взаимодействии внутри этой системы.

2. Классификация норм права по видам, определяющим их функциональное значение, позволяет лучше уяснить функции правовых норм, а вместе с тем и их роль в механизме правового регулирования.

3. Классификация норм права по юридической силе и кругу лиц позволяет более точно определить пределы их регулирующего воздействия.

4. Классификация норм права по характеру на материальные и процессуальные позволяют более точно определить их назначение относительно характера общественных отношений, которые могут быть ими урегулированы.

5. Классификация норм права по юридической силе позволяет более точно определить возможности регулирующего воздействия на общественные отношения.

6. Классификация правовых норм в целом позволяет принять меры по совершенствованию правотворческой деятельности, выявив несовершенства законодательства.

7. Классификация норм права позволяет совершенствовать и правоприменительную деятельность государства.

Таким образом, можно ответить на второй вопрос, заданный в аннотации, а также подвести статью к общему выводу. Классификация норм права происходит по абсолютно разным основаниям, по принципу отыскания общих черт среди различных правовых норм, таких как характер регулирующего воздействия, юридическая сила, пределы и возможности юридического воздействия, действие во времени и по кругу лиц, а также многие другие характеристики, присущие норме права, как структурному элементу правовой системы и общественному явлению.

Разнообразие классификаций обусловлено необходимостью проведения параллелей – классифицирование правовых норм занимает важное место в юридической науке, поскольку как сам процесс классификации, как и её результат, позволяют определить и уяснить важные функциональные вопросы, указанные выше.

И пусть на сегодняшний день ряд учёных-теоретиков близки к мысли о том, что этот вопрос в российском праве уже достаточно проработан, кажется, что в области классификации норм права остаются некоторые пробелы, поскольку можно выделить и другие, не приведённые где-либо классификации. Другой вопрос в том, а надо ли усложнять и без того непростую теоретическую систему? Только время и потребности общества, провоцирующие появление новых правовых норм, могут дать ответ на этот вопрос.

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

1. Войтович В.Ю. Теория права и государства: Учебное пособие, – 3-е издание, переработанное и дополненное, – Ижевск. 2014.

2. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. – М.: Юрист, 2004. – 512 с.

3. Головистикова А.Н., Дмитриев Ю.А. Проблемы теории государства и права: Учебник, – М.: 2005. – 832 с.

4. Сухарева А.Я. Большой юридический словарь / Под ред. проф. А.Я. Сухарева. – Москва: ИНФРА-М, 2007. – 558 с.

5. Морозова Л.А., Теория государства и права: Учебник. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. – 464 с.

*Rusanova A.I.*  
*Scientific adviser: Ph.D., Associate Professor*  
*M.A. Solomennikova*

## SCIENTIFIC CLASSIFICATION OF NORMS OF LAW, BASIS OF THEIR SCIENTIFIC CLASSIFICATION

**Annotation.** In the system of legal sciences, the theory of law occupies a special place and has a unique methodological and theoretical value, partly due to the analytical function that allows us to analyze the structure and content of the main legal dogmas, that is, concepts and principles, and then bring the studied definitions to the system. One of the most important elements of the conceptual system is the “rule of law”, but this concept does not have a generally accepted definition, but it has a number of specific features that define it as a legal phenomenon. In this regard, theorists say the need to classify the rules of law in order to separate them into groups and create regulatory systems, as well as to determine the position of each rule of law within such systems. This scientific article will reveal the basis for the classification of legal norms, as well as provide answers to the following questions:

1. What are the principles of classification of legal norms?
2. Why is the classification of legal norms necessary?

**Keywords:** classification, rule of law, law.

Русанова А.И.,  
студент 2 курса направления подготовки  
«Юриспруденция (правовая политика  
государства: история и современность)»  
гр. ОМ-40.04.01.01-21, ФГБОУ ВО  
«Удмуртский государственный университет»  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Rusanova A.I.,  
2-year student of the direction of study  
«Law (legal policy of the state: history  
and modernity)»  
gr. OM-40.04.01.01-21, FSBEI HE  
«Udmurt State University»  
426034, Russia, Izhevsk,  
ul. Universitetskaya, 1 (building 4)

## **ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ В РАМКАХ УЧАСТИЯ В ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЕ «ЖИЛИЩЕ» НА 2015-2020 ГОДЫ**

**Аннотация.** В статье рассмотрены выявленные судебной практикой проблемы, с которыми сталкиваются граждане при реализации своих конституционных прав на жилище в рамках участия в ФЦП «Жилище» и некоторых ее подпрограмм.

**Ключевые слова:** Ключевые слова: право на жилище, конституционное право на жилище, реализация прав на жилище, «Федеральная целевая Программа «Жилище», ипотечное кредитование, нуждающиеся в жилище.

Решение жилищных проблем граждан – одна из важнейших задач социального государства, наряду со здравоохранением и образованием. В решении жилищных вопросов населения тесно переплетаются социальная и экономическая составляющая: с одной стороны, жилье – это социальное благо, а реализация права на жилище – социальная гарантия, с другой – экономической точки зрения, жилье является лишь товаром в экономике государства, который обладает стоимостными и качественными характеристиками.

Проблема обеспечения населения жильем является актуальной и насущной, поскольку каждое поколение граждан заинтересовано в обеспечении своих жилищных прав и приобретении доступного жилья, пригодного для целей проживания. Данная тема не является достаточно разработанной, поскольку вопрос обеспечения жилищных прав является динамичным, зависящим от многих факторов – таких как экономика страны и регионов, инфляция, развитие строительного рынка и рынка готового жилья, материальная обеспеченность населения, правовое регулирование жилищных вопросов и отношений в сфере строительства, государственная поддержка строительного бизнеса, как малого и крупного, содействие государства строительным организациям и многим другим. Помимо данных факторов на решения жилищного вопроса влияет также то, что государство, как основной гарант обеспечения права на жилище, постоянно разрабатывает новые государственные жилищные программы, регулирует сферу строительства, осуществляет и вносит изменения в порядок регулирования данной сферы.

Право на жилище – это одно из важнейших конституционных прав граждан. Регламентировано данное право статьей 40 Конституции Российской Федерации [1] и подразумевает гарантированную законом возможность каждого иметь постоянное жилье, отвечающее критериям безопасности и комфортности, возможность пользоваться своим жильем, неприкосновенность жилища, а также право на улучшение жилищных условий. Часть 2 статьи 40 Конституции Российской Федерации предусматривает, что органы государственной власти и местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище [1].

Согласно статье 2 Жилищного кодекса Российской Федерации право граждан на жилище обеспечивается, в том числе посредством содействия развитию рынка недвижимости в жилищной сфере, стимулирования жилищного строительства, обеспечения контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда и государственного жилищного надзора, а также обеспечивают защиту прав и законных интересов граждан, приобретающих жилые помещения [2].

В то же время законодательно не закреплена обязанность государства обеспечивать жильем всех граждан, как это было ранее во времена Советского союза. Одной из предпосылок возникновения института долевого строительства является отказ государства от практики предоставления бесплатных квартир работающим на предприятиях и в учреждениях гражданам [3].

В настоящее время граждане самостоятельно реализуют свое право на жилище, и решают жилищные проблемы, и за свой счет приобретают жилье. Исключение составляют отдельные категории граждан, которым в предусмотренных законом случаях жилье предоставляется бесплатно или с предоставлением государственных субсидий. Учитывая высокую стоимость недвижимости и непропорциональные зарплаты, приобрести жилье за полную стоимость получается лишь у редких счастливиц. Большинство граждан страны прибегают к самым разным способам, способствующим приобретению жилья – от ипотечного кредитования до долевого участия.

С целью помощи гражданам в решении жилищных вопросов государство осуществляет ряд мероприятий по обеспечению населения жильем, а наиболее нуждающуюся часть населения бесплатным жильем, а также оказывает возможные меры поддержки отдельным категориям граждан по вопросам приобретения жилья, предоставляя различные льготы. Таким образом, термин Жилищная политика Российской Федерации можно определить как «совокупность государственных мероприятий по обеспечению всего населения или наиболее его нуждающихся социальных групп жилищем, соответствующим общепринятым нормам» [4].

Базовым началом для проводимой в настоящее время в Российской Федерации жилищной политики стала одна из первых и важнейших государственных программ – госпрограмма «Жилище», которая была одобрена постановлением Совета Министров РФ – Правительства РФ от 20 июня 1993 г. № 595. Данная программа действует и по настоящий день, она утверждена в новой редакции Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2015 года № 889, срок реализации программы 2015-2020 г. Согласно указанному Постановлению Правительства основными целями Программы являются формирование рынка доступного жилья экономкласса, отвечающего требованиям энергоэффективности и экологичности; выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством. Основными задачами Программы являются: создание условий для развития массового строительства жилья экономкласса; повышение уровня обеспеченности населения жильем путем увеличения объемов жилищного строительства; обеспечение жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством; предоставление социальной поддержки на приобретение жилья гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, в первую очередь молодым семьям.

Для достижения целей и решения основных поставленных в Программе задач должен был быть реализован комплекс нормативных правовых, организационных и финансовых мероприятий, включающих стимулирование развития жилищного строительства; поддержку платежеспособного спроса на жилье; выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством.

Ожидаемыми показателями реализации программы к 2020 году должны были стать:

- ввод 7,33 млн. кв. метров в рамках мероприятий по стимулированию жилищного строительства субъектов Российской Федерации;

- улучшение жилищных условий 235,22 тыс. семей в совокупности по всем мероприятиям Программы, из них:

- 157,36 тыс. молодых семей за счет получения свидетельства о праве на получение социальной выплаты на приобретение (строительство) жилого помещения;

- 53,96 тыс. семей граждан, относящихся к категориям, установленным федеральным законодательством;

- совершенствование нормативной правовой базы Российской Федерации в целях повышения доступности жилья для населения;

- создание условий для улучшения демографической ситуации в стране, реализации эффективной миграционной политики, снижения социальной напряженности в обществе.

На кону 2019 года возникает закономерный вопрос, были ли достигнуты столь высокие показатели в ходе реализации государственной программы «Жилище»? К сожалению, на декабрь 2019 года не представлены ни статистические данные, ни отчеты, на основании которых можно было бы сделать выводы об итогах реализации программы. Стоит отметить, что в

процессе изучения результатов реализации программы в 2010-2015 годы, А.А. Фролов делает вывод о том, что в полной мере заданные цели не были выполнены. Так, например, «совокупная динамика системы ключевых показателей реализации Программы за весь период ее действия, начиная с 2011 г., демонстрирует различные тенденции» [5]. Автор в качестве примера данной динамики приводит изменение ключевого показателя эффективности реализации ФЦП «Жилище» «Доля семей, имеющих возможность приобрести жильё, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заёмных средств». Значение данного показателя по итогам Программы «Жилище» на 2002-2010 гг., составило 19,8%, хотя планировалось его увеличение до 30%, т.е. выполнение составило 66% от запланированного. В период реализации программы «Жилище» на 2010-2015 гг. в данный показатель был перевыполнен на 1,9% от запланированного [5].

Эффективность достижения запланированных показателей реализации ФЦП «Жилище» зависит от экономических, социальных и правовых факторов. Предполагается, что самое существенное влияние в совокупности оказывают такие факторы, как экономические кризисы, а также пробелы в правовом регулировании отдельных вопросов, препятствующих своевременному и эффективному достижению желаемых результатов.

Анализ имеющейся судебной практики по данному вопросу, позволил выявить проблему невозможности реализации гражданами права на жилище в рамках ФЦП «Жилище», а именно подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2015-2020 годы, возникшую в связи с отсутствием правового регулирования ситуации, при которой получение социальной выплаты участником программы осуществляется при закрытия банком счета в одностороннем порядке и после окончания действия сертификата на социальную выплату, при условии соблюдения порядка получения выплаты и сроков обращения в соответствующие органы [6].

Так, являясь участниками программы, семья Аксеновых была вынуждена обратиться за судебной защитой своего права на жилище в связи с невозможностью его реализации в рамках ФЦП «Жилище», подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2015-2020 годы. В соответствии с условиями программы 23 декабря 2015 г. семье было выдано свидетельство о праве на получение социальной выплаты в размере 968 152 руб. 50 коп. на приобретение жилого помещения или строительство жилого дома. Свидетельство подлежало предъявлению в банк до 23 января 2016 г. и было действительно до 23 июля 2016 г. (включительно). Семья предъявила свидетельство в ПАО «Сбербанк России» 22 января 2016 г., то есть в предпоследний день окончания срока. 14 июля 2016 г. была приобретена в собственность однокомнатная квартира по договору купли-продажи за 968 152 руб. 50 коп.. После государственной регистрации перехода права собственности на квартиру, который был осуществлен 20 июля 2016 г., семья 21 июля 2016 г. обратилась в орган местного самоуправления для получения социальной выплаты, но им было отказано по причине закрытия банком счета в одностороннем порядке.

Так произошло, поскольку заявка на перечисление бюджетных средств в рамках реализации подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» на банковский счет владельца свидетельства было направлено в орган местного самоуправления 21 июля 2016 года, т.е. за два дня до окончания срока действия договора банковского счета. Для принятия решения об осуществлении выплаты у органа местного самоуправления в соответствии с пунктом 47 Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования (Приложение № 4 к подпрограмме «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2015-2020 годы) есть 5 рабочих дней со дня получения от банка заявки на перечисление денежных средств. Таким образом, решение о перечислении денежных средств было принято в установленный пятидневный срок, а именно 26 июля 2016 года, но спустя три дня после закрытия счета в связи с истечением срока договора банковского счета и окончания срока действия свидетельства о праве на получение социальной выплаты. В связи с указанными обстоятельствами семье в перечислении выплаты было отказано.

В последующем, руководствуясь подпунктом «а» пункта 49 Правил, устанавливающим, что по соглашению сторон договор банковского счета может быть продлен, если до истечения срока действия договора банковского счета банк принял договор купли-продажи жилого помещения, документы на строительство и документы, предусмотренные пунктами 41, 42, 44, подпунктами «а» и «б» пункта 45 и пунктом 45(1) Правил, но оплата не произведена, орган местного самоуправления осуществил частичную выплату после возобновления договора банковского счета. Однако по настоящее время, спустя три года, семья так и не получила свою социальную выплату, принадлежащую ей по праву, а Верховный суд Российской Федерации отправил дело на новое рассмотрение.

В соответствии с частью 2 статьи 7 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, устанавливаются гарантии социальной защиты. Как усматривается из вышеизложенного, Федеральная целевая программа «Жилище», обладает высокой социальной функцией и назначением, является одним немногих реально действующих в РФ инструментов, который помогает в реализации конституционных прав граждан на жилище и помогает людям в решении жилищных проблем. Но несмотря на данные обстоятельства, существуют ситуации, в которых люди не только не могут реализовать свое право на жилище, являясь участниками программы, но и вынуждены бороться за реализацию данного права, что представляет само по себе абсурдную ситуацию.

Таким образом, при дальнейшей реализации Программы целесообразно уделить внимание тем правовым коллизиям, которые были выявлены с помощью судебной практики, а также к выявленным проблемам реализации конституционного права на жилище в рамках реализации Федеральной целевой программы «Жилище» и найти правовые решения в урегулировании пробелов.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИК

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // [Электронный ресурс]: СПС КонсультантПлюс.
2. «Жилищный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 № 188-ФЗ // [Электронный ресурс]: СПС КонсультантПлюс.
3. Доля Г. Новое в Законе о долевом строительстве // Жилищное право. – 2018. – № 8. – С. 7-14. // [Электронный ресурс]: СПС КонсультантПлюс
4. ЖИЛИЩНОЕ ПРАВО – 3-е изд., пер. и доп. Учебник и практикум для СПО Корнева И.Л. [Электронный ресурс] // ЭБС ЮРАЙТ // – URL: <https://biblio-online.ru/info/mobile-app> (Дата обращения: 15.01.2019 г.)
5. Фролов Алексей Александрович Проблемы реализации конституционного права граждан на жилище в рамках «Федеральной целевой программы «Жилище» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2016. № – 4 (72). – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-realizatsii-konstitutsionnogo-prava-grazhdan-na-zhilische-v-ramkah-federalnoy-tselevoy-programmy-zhilische> (дата обращения: 25.12.2019).
6. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации Верховного Суда РФ от 21.05.2019 № 4-КГ19-12 // [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс.

*Cherkasskaya D.A.  
Scientific adviser:  
L.P. Lapshina*

**PROBLEMS OF REALIZATION OF THE LAW ON HOUSING WITHIN  
THE FRAMEWORK OF PARTICIPATION IN THE FEDERAL TARGET PROGRAM  
«HOUSING» FOR 2015-2020**

**Annotation.** The article discusses the problems identified by judicial practice that citizens face when exercising their constitutional rights to housing as part of their participation in the federal target program «Housing» and some of its subprograms.

**Keywords:** Keywords: the right to housing, the constitutional right to housing, the realization of the rights to housing, the Federal Target Program «Housing», mortgage lending, those in need of housing.

Черкасская Д.А.,  
студент 2 курса направления подготовки  
«Юриспруденция (правовая политика  
государства:  
история и современность»  
гр. ОМ-40.04.01.01-21, ФГБОУ ВО  
«Удмуртский государственный университет»  
426034, Россия, г. Ижевск,  
ул. Университетская, 1 (корп. 4)  
E-mail: [cherkasskaya.daria@gmail.com](mailto:cherkasskaya.daria@gmail.com)

Cherkasskaya D.A.,  
2-year student of the direction of study  
«Law (legal policy of the state:  
history and modernity»  
gr. ОМ-40.04.01.01-21,  
FSBEI HE «Udmurt State University»  
426034, Russia, Izhevsk,  
ul. Universitetskaya, 1 (building 4)  
E-mail: [cherkasskaya.daria@gmail.com](mailto:cherkasskaya.daria@gmail.com)

## О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ ПОЛИТИЧЕСКАЯ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТИ: ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

**Аннотация.** В данной статье рассматривается проблема разграничения понятий «политическая власть» и «государственная власть». Понятия раскрываются посредством признаков государства как центрального звена общественной и политической системы.

**Ключевые слова:** политическая власть, государственная власть, государство, признаки государства.

В настоящее время изучение понятия «власть» занимает центральное место в ряде общественных наук: в социологии, политологии, философии, а также государственно-правовых науках, таких как – теория государства и права, история государства и права, конституционное право. Считается, что основы современной «каузальной» концепции власти, которая превалирует в западной философско-политической мысли, заложил Т. Гоббс<sup>58</sup>. По мнению Гоббса, «могущество»<sup>59</sup> человека (взятое в общем виде) есть его наличные средства достигнуть в будущем некоего видного блага и является или естественным, или инструментальным. Природным могуществом является превосходство способностей тела или ума, таковы необычайная физическая сила, красота, благоразумие, ловкость, красноречие, щедрость, благородство. Инструментальными являются формы могущества, приобретенные посредством вышеуказанных качеств или благодаря удаче и являющиеся средствами или инструментами для приобретения еще большего могущества, как то: богатство, репутация, друзья и тайное содействие Бога, которое люди называют счастливым случаем»<sup>60</sup>. Таким образом, по Гоббсу, власть – это диспозиционное понятие, оно выражает потенциал субъекта власти достигнуть гарантированного подчинения объекта и контролировать объект. Власть существует даже в случае если субъект не реализует имеющуюся у него способность подчинить объект. В соответствии со своими представлениями о природе человека Гоббс рассматривает властные отношения как асимметричные и конфликтные – отражающие господство одних людей над другими<sup>61</sup>.

*Власть* – это способность и возможность оказывать решающее воздействие на поведение и деятельность общества (людей) и отдельного индивида (конкретного человека) с помощью различных правомерных методов и средств.

Без определенного механизма реализации управления обществом может наступить хаос, поэтому власть призвана упорядочить и осуществлять руководство с помощью властных полномочий. Власть в обществе порождается потребностью управления, необходимостью согласования общих целей при наличии многообразных задач, интересов, ценностей и потребностей. Она обусловлена также социальной асимметрией, т.е. природным и социальным неравенством людей.

*Субъект власти* – это носитель власти, который наделен необходимыми полномочиями. Например, субъектом власти может быть лицо, группа лиц, народ в целом, орган общественной или государственной власти, государство в целом, международные организации, мировое сообщество.

*Объект власти* – это те, на кого направлено властное подчиняющее воздействие. Особенность объекта власти заключается в том, что он тоже наделен сознанием и волей и может выступать субъектом власти в других властных отношениях. Объектами власти могут быть

<sup>58</sup> Ледаев В.Г. Власть: концептуальный анализ. – М., 2001. – С. 24.

<sup>59</sup> Под «могуществом» здесь понимается «власть». См.: Ледаев, В.Г. Указ. соч. – С. 24.

<sup>60</sup> Гоббс Томас. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского. – М., 2001. – С. 58.

<sup>61</sup> Ледаев В.Г. Указ. соч. – С. 25-26.

те же, кто является ее субъектами, т.е. лицо, группа лиц, народ в целом, орган общественной или государственной власти, государство в целом, международные организации, мировое сообщество.

*Властное воздействие* – это связь и взаимодействие между субъектом и объектом власти, которое возникает в процессе реализации власти. Оно заключается в том, что со стороны субъекта осуществляется проявление воли, вплоть до ее навязывания, а со стороны объекта власти осуществляется подчинение субъекту. Подчинение может быть добровольным, когда воля субъекта власти совпадает с волей объекта либо принудительным.

В настоящее время понятия «**политическая власть**» и «**государственная власть**» – отождествляются, поэтому возникает необходимость и разграничить, и раскрыть каждое, наглядно показав их разницу.

Конечно, указанные понятия очень близкие, поскольку и политическая власть, и государственная власть общественно необходимы, общественно значимы, обе они и есть власть. Вместе с тем, понятия эти не тождественные. Государственная власть осуществляется в масштабе государства, распространяется на всю территорию, все регионы страны, на все население, проживающее и пребывающее в государстве (за исключением сотрудников дипломатического корпуса иностранных государств). Политическая власть может не совпадать по масштабу воздействия с государственной властью, так как осуществляется внутри государства в рамках какой-либо партии, иной общественной организации, а также за пределами государства в рамках международных организаций.

Можно говорить, что государственная власть всегда политическая, но политическая власть не всегда государственная. Кроме того, государственная власть обладает признаками, присущими только ей<sup>62</sup>.

К признакам, отличающим государственную власть относят:

- официальный характер, регламентируемый конституцией, законами;
- структурированность аппарата власти, т.е. наличие специально созданных и взаимодействующих институтов власти;
- общеобязательный характер ее решений;
- наличие права на легитимное принуждение и использование спецслужб в целях осуществления законных функций власти;
- возможность отменять постановления и решения негосударственных политических организаций;
- обладание рядом исключительных прав, например, законного изъятия части доходов граждан и организаций посредством налогообложения.

Государственная власть обладает верховенством. Это означает, что все другие властные силы в обществе действуют в рамках законов, принимаемых и контролируемых государственной властью, которая призвана обеспечить единое политико-правовое пространство на территории страны<sup>63</sup>.

Важно подчеркнуть, что государственная власть и органы (институты) государственной власти не одно и то же, не синонимы. Органы власти и должностные лица пользуются (но не владеют) определенной суммой властных полномочий. Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод, что «государственная власть» – это система соответствующих институтов и государственных органов, принимающих властные решения и имеющие возможность и способность оказывать воздействие на судьбы, отношения и деятельность людей с помощью различных средств и методов<sup>64</sup>.

Политическую власть можно определить, как власть, основанную на определенной политической идее и осуществляемую только в рамках этой идеи. Политическую же идею мы отличаем от всех прочих тем, что она выражает некоторый порядок общественной жизни и главным образом тот, который касается осуществления членами общества своей физической,

<sup>62</sup> Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. – М.: Юрист, 2001.

<sup>63</sup> Комаров С.А. Общая теория государства и права. – М., 1998.

<sup>64</sup> Кашанина Т.В. Происхождение государства и права. Современные трактовки и новые подходы. – М., 1999.

интеллектуальной и экономической власти над вещами и другими людьми. Иначе говоря, политическая власть – это метафизическая власть, власть, надстраиваемая над природной властью и регулирующая использование последней в обществе. Политическая власть всегда носит общественный характер, проявляется через функционирование специальных структур, предполагает использование принуждения, традиций, морального влияния, системы идеологических и правовых норм. Важно учитывать соотношение политической и государственной власти. Ни политическая власть не сводится к государственной, ибо включает также власть и влияние партий, лидеров, общественных организаций и т.д., ни государственная – к политической. Государство выполняет и неполитические задачи, которые, однако, могут приобрести политический характер в силу тех или иных причин.

На основании изложенного, можно сделать вывод, что «политическая власть» и «государственная власть» – понятия, которые не могут быть отождествлены, но и не должны рассматриваться отдельно или противопоставляться друг другу. Государственная власть всегда является публичной, поскольку распространяется на все общество, выступает от имени всего общества и характеризуется безличностью; государственная власть в своем роде является политической властью, поскольку само государство является центральным элементом всей политической системы, но не иначе.

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Ледяев В.Г. Власть: концептуальный анализ. – М., 2001.
2. Под «могуществом» здесь понимается «власть». См.: Ледяев, В.Г.
3. Гоббс Томас. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского. – М., 2001.
4. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. – М.: Юрист, 2001.
5. Комаров С.А. Общая теория государства и права. – М., 1998.
6. Кашанина Т.В. Происхождение государства и права. Современные трактовки и новые подходы. – М., 1999.

*Panov I. V.*  
*Scientific adviser: Ph.D., Associate Professor*  
*T. V. Reshetneva*

### ON THE RELATIONSHIP OF THE CONCEPTS POLITICAL AND STATE AUTHORITIES: GENERAL PROVISIONS

**Annotation.** This article discusses the problem of distinguishing between the concepts of «political power» and «state power». The concepts are revealed through the signs of the state as the central link in the social and political system.

**Keywords:** political power, state power, state, signs of the state.

Панов Илья Витальевич,  
студент 2 курса магистратуры,  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный  
университет»,  
Институт права, социального управления  
и безопасности,  
г. Ижевск, Россия

Panov Ilya Vitalievich,  
2nd year student,  
FSBEI of HE «Udmurt State University»,  
Institute of Law, Social Management and Security,  
Izhevsk, Russia

## ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ

**Аннотация.** Институт Уполномоченного по правам человека, хоть и является относительно молодым институтом для России, но уже имеет сформировавшуюся законодательную и правоприменительную базу. Автором делается вывод о необходимости более чёткого регионального функционирования исследуемого института в регионах и расширения его полномочий.

**Ключевые слова:** Российская Федерация, Уполномоченный по правам человека, омбудсмен, институт Уполномоченного по правам человека, права и свободы человека, гарантии прав и свобод человека.

Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации имеет длительную историю развития. Данный институт впервые в российской практике введён Конституцией Российской Федерации 1993 г. (пунктом «е» ч. 1 ст. 103), которая устанавливает, что Уполномоченный по правам человека назначается Государственной Думой и действует в соответствии с федеральным конституционным законом. Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчётен каким-либо государственным органам и должностным лицам [1].

Конечно, его становление сопровождалось множеством проблемных вопросов и ситуаций, но он действует, несмотря на различные аспекты. Нельзя отрицать, что исследуемый институт должен функционировать не только на уровне федерации, но также и на региональном уровне, в субъектах. В настоящее время, к сожалению, приходится признать, что во многих субъектах Российской Федерации это не реализуется, по многим причинам.

Согласно ч. 1 ст. 16.1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации в целях обеспечения дополнительных гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, а также для ее осуществления могут учреждаться должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации либо иные государственные должности, создаваться государственные органы» [3].

В основных законах субъектов данный институт классифицирован следующим образом:

- 1) конституции или уставы, которые выделяют Уполномоченного по правам человека в отдельную главу (например, Республика Тыва);
- 2) конституции или уставы, которые закрепляют институт Уполномоченного по правам человека в главе, посвящённой правам и свободам человека (Пермский край, Архангельская область);
- 3) конституции или уставы, которые закрепляют институт Уполномоченного по правам человека в контексте закрепления полномочий представительного органа (Татарстан, Калининградская область).

Несмотря на то, что в нормативных актах субъектов институт Уполномоченного по правам человека закрепляется по-разному, основы статуса Уполномоченного по правам человека являются общими: требования к омбудсмену, запреты, ограничения, условия прекращения полномочий, в том числе и досрочного, и т.д.

Безусловно, законодательное регулирование исследуемого института является достаточно полным, и этому способствуют многочисленные поправки, которые вносятся в закон после практического апробирования и выявления проблемных моментов. Но, несмотря на это, остаются ещё различные актуальные вопросы.

Так, несмотря на то, что на уровне Федерации закреплено, что граждане могут подавать жалобы региональному омбудсмену, остаётся проблема взаимодействия и рассмотрения этих

жалоб. На законодательном уровне данный вопрос никак не урегулирован, как и вопрос рассмотрения жалоб, региональным уполномоченным на действия (бездействие) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент России. Во многих субъектах этот вопрос решается благодаря заключению двусторонних соглашений. Однако правовой статус таких соглашений не определен [6, с. 324].

Также остаётся актуальным вопрос взаимодействия омбудсмена и судов. Суд является независимым органом, и вмешиваться в его деятельность нельзя ни одному органу, что в противном случае будет расценено как нарушение независимости судебной власти. Но всё же нельзя отрицать, что суд опирается в своей деятельности на гражданское общество и поддержку. Это уже признано как в теории, так и в практике. Считаем, что должны создаваться различные дискуссионные площадки, где могут обсуждаться различные проблемные вопросы. Представители судебной системы должны активно взаимодействовать на этих площадках с представителями государственных и общественных организаций. Такие площадки будут способствовать открытости всех структур.

Формы взаимодействия Уполномоченного по правам человека с судебной властью могут быть различными. Иногда они лично участвуют в судебном разбирательстве, иногда в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельные требования, что встречается достаточно редко, потому что с юридической точки зрения этот вопрос является очень спорным [7], а иногда они обращаются в квалификационную коллегия судей в рамках Федерального закона от 14.03.2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации». Так, «жалобы и сообщения, содержащие сведения о совершении судьей дисциплинарного проступка, поступившие в квалификационную коллегия судей от органов и должностных лиц, а также от граждан, проверяются ею самостоятельно либо направляются для проверки председателю соответствующего суда» (п. 2 ст. 22) [3].

Таким образом, безусловно, региональный институт Уполномоченного по правам человека создаёт дополнительные гарантии защиты прав. Очевидно, что защита прав человека должна быть единой задачей всех структур, включая Уполномоченного по правам человека как на федеральном уровне, так и на уровне всех субъектов, а также включая судебные органы, общественные и государственные правозащитные организации. Для этого необходимо создать единую систему, где активно будут взаимодействовать и решать актуальные вопросы все правозащитные структуры.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.
3. Об органах судейского сообщества в Российской Федерации: Федеральный закон от 14.03.2002 № 30-ФЗ (ред. от 29.07.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 11. – Ст. 1022.
4. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
5. Волков Н.А. Институт российских уполномоченных по правам человека: история и современность // Вестник Кузбасского института. – 2016. – № 4 (29). – С. 137-139.
6. Страх Р.И. Проблемы и перспективы дальнейшего развития института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации // Молодой ученый. – 2018. – № 19. – С. 323-327.

7. Решение Кировского районного суда г. Волгограда от 25 июля 2018 г. по делу № 2-949/2018 // Режим доступа: <https://sudact.ru/regular/doc/xHPv2gvdqFrt/> (дата обращения: 10.06.2019).

*Huzin Renat*

## **INSTITUTE OF OMBUDSMAN IN THE RUSSIAN FEDERATION: REGIONAL LEVEL**

**Annotation.** The ombudsman although it is a relatively young institution for Russia, it already has an established legislative and legal framework. The author makes a conclusion about the need for a clearer regional functioning of the studied institution in the regions and the expansion of its powers.

**Keywords:** The Russian Federation, the Ombudsman, human rights and freedoms, guarantees of human rights and freedoms.

Хузин Ренат Дамирович,  
студент Ижевского института (филиала)  
Всероссийского государственного  
университета юстиции (РПА Минюста  
России) Старший государственный инспектор  
Центра ГИМС ГУ МЧС РФ по УР  
E-mail: 100gims@gmail.com

Huzin Renat,  
Student of the Izhevsk Institute (branch)  
of the All-Russian State University  
of Justice (RPA of the Ministry of Justice  
of Russia) Senior State Inspector Centr  
GIMS GU MCHS RF fo UR

**Правовые основы государственного  
и муниципального  
управления**

Сборник научных статей студентов и магистрантов

Подписано в печать 20.08.2020. Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Усл. печ. л. 11,69. Уч.-изд. л. 19,85.  
Заказ № 918. Тираж 50 экз.

Издательский центр «Удмуртский университет»  
426034, Ижевск, Университетская, д. 1, корп. 4, каб. 207  
Тел./факс: + 7 (3412) 500-295E-mail: editorial@udsu.ru