

Министерство науки и высшего образования
Российской Федерации
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
Институт права, социального управления и безопасности

**25 ЛЕТ КОНСТИТУЦИИ
УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ:
ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

Сборник статей

Ижевск
2020

УДК 342(470.51)(063)
ББК 67.400.11(2Рос.Удм) я431
Д224

Рекомендовано к изданию Редакционно-издательским советом УдГУ

Редакционная коллегия:

Мокшина М.А. – главный редактор, кандидат юридических наук, доцент;
Шепталин А.А. – научный редактор, кандидат исторических наук, доцент.

Д224 25 лет Конституции Удмуртской Республики: итоги и перспективы развития: сб. статей [Электронный ресурс] / под общ. ред. М.А. Мокшиной, науч. ред. А.А. Шепталин. – Электронное (символьное) издание (272 КБ). Ижевск: Изд. центр «Удмуртский университет», 2020. – 1 электрон. опт. диск (CD-R).

Сборник содержит материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной истории создания, содержанию и проблемам реализации Конституции Удмуртской Республики.

Издание предназначено для преподавателей и студентов юридических вузов и факультетов, работников органов государственной власти, местного самоуправления и широкого круга читателей, интересующихся проблемами конституционного развития Удмуртской Республики

УДК 342(470.51)(063)
ББК 67.400.11(2Рос.Удм) я431
Д224

© ФГБОУ ВО «Удмуртский
государственный университет», 2020

Содержание

<i>Абашева Ф.А., Гришкина К.П.</i> ДИСТАНЦИОННЫЕ МОШЕННИЧЕСТВА КАК ОДНА ИЗ ПРОБЛЕМ ПОСЯГАТЕЛЬСТВ НА ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА: ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ РАССЛЕДОВАНИЯ ...	9
<i>Барамидзе С.М.</i> ИНСТИТУТ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ	17
<i>Бехтерев С.Л.</i> КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ВЛАСТНЫХ КОНФЛИКТОВ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	22
<i>Грибов И.В.</i> ОСНОВЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТЬЮ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, В ТОМ ЧИСЛЕ КОНСТИТУЦИИ УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	28
<i>Дулесов И.Д.</i> СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ (НА ПРИМЕРЕ США И ДАНИИ)	33
<i>Иванова А.А.</i> РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	37
<i>Ившин В.Г.</i> УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА КОНСТИТУЦИОННЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА	42
<i>Камашев Г.М., Иванова М.Ю.</i> ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ И ТАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА СВИДЕТЕЛЬСКИЙ ИММУНИТЕТ ОТДЕЛЬНЫХ УЧАСТНИКОВ РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ	45
<i>Кузнецова Н.В.</i> ПРИНЦИП СВОБОДЫ ДОГОВОРА В ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАХ: ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ	49
<i>Куталия Т.Т.</i> ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ ПРОЕКТА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО АКТА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА НА ЭТАПЕ ПЕРВОГО ЧТЕНИЯ ЕВРОПАРЛАМЕНТА СОГЛАСНО ПОЛОЖЕНИЯМ ОБЫЧНОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ПРОЦЕДУРЫ ЕС	52
<i>Лапина Л.П.</i> РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ ЗАНЯТОСТИ КАК РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ЛИЧНОСТИ	57
<i>Лукомская А.С.</i> ВОЗБУЖДЕНИЕ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ ОБ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРЕСТУПЛЕНИЯХ В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ	62
<i>Лушников П.В.</i> О НЕОБХОДИМОСТИ РАЗРАБОТКИ НАУЧНОЙ КОНЦЕПЦИИ ДЕМОКРАТИИ	66
<i>Люминарская С.В.</i> ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ЛИЦ ПРЕДПЕНСИОННОГО ВОЗРАСТА В УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	73
<i>Мокшина М.А.</i> КОНСТИТУЦИЯ УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ	78
<i>Решетнева Т.В., Орлов А.С.</i> СУБЪЕКТЫ ФЕДЕРАЦИИ КАК СУБЪЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА: ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ	83
<i>Сегал О.А.</i> ПРАВО НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ НОТАРИАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СВЕТЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОЛОЖЕНИЙ	91
<i>Соломенишкова М.А.</i> РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В КОНСТИТУЦИЯХ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ	97
<i>Тагиева Ситара Хафиз кызы</i> АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВА РАБОТНИКОВ НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И ЖИЗНИ	100
<i>Филиппова О.Л.</i> О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ МИНЮСТА РОССИИ ПО УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ СООТВЕТСТВИЯ КОНСТИТУЦИИ УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ	107
<i>Фролов А.А.</i> КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	111
<i>Харина Н.В.</i> АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН УПОЛНОМОЧЕННЫМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	115

Шарапова А.С. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ТРУДА РАБОТНИКОВ НЕФТЕГАЗОВОЙ ОТРАСЛИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ГЕРМАНИИ	120
Шайхутдинова Н.П. НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ОТДЫХ	125
Шепталин А.А. ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ ПРОЦЕССА ПОДГОТОВКИ И ПРИНЯТИЯ КОНСТИТУЦИИ УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В 1994 ГОДУ	129
Шилохвостов В.В., Зварыгин В.Е. ОСОБЕННОСТИ ПОМЕЩЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН, ПОДЛЕЖАЩИХ ДЕПОРТАЦИИ ИЛИ РЕАДМИССИИ, В СПЕЦИАЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ.....	134
Юнусов Д.М. ВВЕДЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАЛОГА КАК МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ.....	139

ДИСТАНЦИОННЫЕ МОШЕННИЧЕСТВА КАК ОДНА ИЗ ПРОБЛЕМ ПОСЯГАТЕЛЬСТВ НА ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА: ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ РАССЛЕДОВАНИЯ

Ф.А. Абашева,

к. ю. н., доцент кафедры Уголовного процесса и правоохранительной деятельности

ИПСУБ

ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет», г. Ижевск,

E-mail: f.abasheva@gmail.com

К.П. Гришкина,

Следователь СО МОМВД России «Можгинский лейтенант юстиции»

REMOTE FRAUD AS ONE OF THE PROBLEMS OF ATTACKS ON THE FOUNDATIONS OF THE CONSTITUTIONAL SYSTEM AND STATE SECURITY: THE CONCEPT AND FEATURES OF THE INVESTIGATION

F. A. Abasheva,

Ph. D., associate Professor of the Department of Criminal procedure and law enforcement

IPSUB

Udmurt state University, Izhevsk

E-mail: f.abasheva@gmail.com

K. P. Grishkina,

Investigator with the Ministry OF internal AFFAIRS of Russia "Mozhginsky Lieutenant of justice»

В статье рассматриваются основные проблемы дистанционного мошенничества, и на основе анализа следственной практики СО МОМВД России по Удмуртской Республике сформулированы рекомендации по возбуждению расследованию уголовных дел, предусмотренных ст.159 УК РФ.

The article deals with the main problems of remote fraud, and based on the analysis of the investigative practice of the Ministry of internal AFFAIRS OF Russia in the Udmurt Republic, recommendations are formulated for initiating criminal cases under article 159 of the criminal code of the Russian Federation.

Ключевые слова: «мошенник», квалификация преступления, банковская карта, дистанционное мошенничество, особенности возбуждения уголовного дела, рекомендации.

Keyword: "fraudster", qualification of the crime, Bank card, remote fraud, features of criminal proceedings, recommendations.

«Мошенник – это очень хороший психолог, если с ним начинают общаться, то он обязательно получит ту информацию, которая ему необходима». Современное общество немислимо без возможностей информационных технологий, которые пронизывают все сферы общественной жизни. Сегодня достаточно сложно представить человека без смартфона с выходом в Интернет и без доступа к услугам сотовой связи. Новейшие коммуникации связи значительно упрощают жизнь человека, благодаря чему делают ее более комфортной, позволяют сэкономить время и дают много других преимуществ. Именно поэтому достижения научно-технического прогресса в этой части достаточно прочно вошли в жизнь людей и далеко не каждый из нас сможет от них отказаться.

Но у каждой стороны есть две медали. Так и у современных технологий есть свои недостатки и преимущества. В частности к ним относится уровень безопасности, который неминуемо подрывается с развитием информационно-коммуникационных систем. В данном случае под угрозу безопасности ставятся персональные данные граждан, которые

используют новые технологии. Недостатком в области обеспечения безопасности современных средств связи и различных интернет-услуг умело пользуются мошенники, действия которых наносят вред гражданам, который часто образует состав преступления, предусмотренный какой-либо частью ст. 159 УК РФ.

В последнее десятилетие при общем количестве роста преступлений в Российской Федерации происходит рост преступлений, основанных на использовании информационных технологий, систем и средств связи. Наиболее ярко и активно средства телефонной связи используются при совершении дистанционного мошенничества, которое имеет ряд особенностей.

Законодательного закрепления понятие «дистанционное» мошенничество не имеет, однако, в правоприменительной практике определенный вид преступлений, обладающих по способу совершения рядом специфических черт, позволил сформировать отдельную категорию мошенничеств, именуемую «мобильные» или «дистанционные» мошенничества. Основным отличительным признаком преступлений данного вида по способу совершения деяний, является обман или злоупотребление доверием, совершенные в условиях, как правило, исключающих личный контакт, с использованием средств связи (сотовой, телефонной) и (или) сети Интернет (путем распространения вредоносного программного обеспечения), под воздействием которых владелец имущества или иное лицо передают имущество или право на него другому лицу либо не препятствуют их изъятию.

При квалификации данных действий следует руководствоваться разъяснениями, содержащимися в постановлениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации: от 27.12.2002 № 29 (ред. от 16.05.2017 г.) «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» и от 30.11.2017 № 48 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате». Действия виновных лиц квалифицируются по статье 159 УК РФ, если они были связаны с введением владельца денежных средств или иного имущества в заблуждение или с использованием доверительных отношений с ним, в результате чего тот передал денежные средства или иное имущество (право на имущество) - осуществил отчуждение имеющихся у него безналичных денежных средств путем перевода на указанный расчетный счет (банковскую карту, электронный кошелек, номер мобильного телефона и пр.). Примером совершения такого мошенничества является введение в заблуждение лица или использование доверительных отношений с ним в ходе телефонного разговора (в том числе - рассылка сообщений на мобильные средства связи, электронных писем и пр.), путем сообщения заведомо ложной, недостоверной информации, основываясь на которой заявитель действует в интересах виновного.

Под различными вымышленными предложениями достаточно часто сообщается информация о необходимости разблокирования банковской карты, для чего необходимо совершить ряд действий с мобильным средством связи; о предоставленной компенсации за ранее приобретенные медицинские препараты; о перечислениях от Пенсионного фонда, для чего необходимо сообщить реквизиты банковской карты; о необходимости перевода денежных средств за решение возникших проблем у родственника, который попал в ДТП, совершил преступление; электронное письмо (сообщение) о взломе (блокировке) страницы в социальной сети, для разблокировки которой необходимо перевести определенную сумму денег и пр.

В настоящее время в Удмуртии создана следственная часть Следственного управления МВД по УР, которая занимается расследованием дистанционных мошенничеств. Так, за 12 месяцев 2018 года на территории Республики возбуждено 2747 уголовных дел по фактам мошенничества. Расследовано и направлено в суд 693 уголовных дела, что на 22,4% больше, чем в 2017 году. Раскрываемость мошенничеств составила 25,4%. За 12 месяцев 2018 года на территории Республики возбуждено 2747 уголовных дел по фактам мошенничества. Расследовано и направлено в суд 693 уголовных дела, что на 1 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 г. № 48 «О судебной практике по делам о

мошенничестве, присвоении и растрате» 22,4% больше, чем в 2017 году. Раскрываемость мошенничеств составила 25,4%. [2]

В республике по-прежнему продолжают доминировать дистанционные мошенничества. Из общего количества мошенничеств, зарегистрированных в Удмуртии в 2018 году, 1270 совершены дистанционно с территории различных регионов России. Из них 479 совершены с использованием мобильных и стационарных телефонов, 585 с использованием сети интернет, 78 с использованием вредоносных программ, 128 имеют экономическую направленность.

Согласно статистике, одним из распространенных видов мошенничества является хищение денег при покупке или продаже товара посредством сети Интернет, когда потерпевшие указывают злоумышленникам реквизиты своих банковских счетов или вносят предоплату. Часто мошенники по телефону представляются сотрудниками банка и полиции, выманивают деньги под предлогом незаконной транзакции с карты или компенсации за приобретенные БАДы. Также популярный способ обмана — это смс-рассылка с приглашением забрать приз или разблокировать банковскую карту. Еще злоумышленники дублируют популярные сайты, на которых часто делают заказы покупатели. Обманывают людей и на сайтах по продаже личных вещей, имущества. Обманщики пишут продавцу о готовности купить товар и изъявляют желание внести предоплату на карту жертвы. В основном обманщиками оказываются иммигранты или безработные жители других регионов. Работают как в группе, так и в одиночку.

Так, согласно графику, расположенному ниже, злоумышленники похитили у граждан Удмуртии 30 546 485 млн. рублей за 5 месяцев. С каждым месяцем количество случаев хищения и сумма ущерба растет.[2] Официальный сайт МВД по УР, электронный ресурс <https://18.xn--blaew.xn--plai/>

Так, в ноябре 2019 года в дежурную часть межмуниципального отдела МВД России «Можгинский» с сообщением о хищении денежных средств обратилась 60-летняя местная жительница. По словам пенсионерки, в середине ноября текущего года на одном из телеканалов она увидела объявление об оказании услуг экстрасенса и позвонила по указанному номеру телефона. Неизвестный мужчина, представившийся экстрасенсом, сообщил женщине о том, что у нее имеются опасные заболевания, и он может дистанционно избавить ее от них. Потерпевшая перевела мужчине имевшиеся денежные средства, в последующем оформила кредит в банке и займ в микрофинансовой организации. Всего за оказание услуг экстрасенса в течение недели она перевела 525 000 рублей. Следственным отделом МО МВД России «Можгинский» возбуждено уголовное дело по ч.3 ст.159 УК РФ (Мошенничество в крупном размере). В настоящее время полицейскими проводятся оперативно-розыскные и следственные мероприятия, направленные на раскрытие преступления [3].

Также у жительницы Селтинского района похищено более 650.000 рублей под предлогом получения компенсации.

В дежурную часть отдела МВД России по Завьяловскому району обратилась 56-летняя жительница Селтинского района с сообщением о том, что с ее банковского счета похищены денежные средства. Женщина пояснила, что в 2012 г. она перевела 140 000 рублей за несколько сеансов лечения по телефону. В ноябре текущего года на мобильный телефон потерпевшей поступил звонок с неизвестного номера. Звонивший представился сотрудником фирмы по возврату денег за дистанционное лечение. Для получения компенсации он предложил женщине оплатить комиссию. Желая вернуть деньги, 3 Официальный сайт МВД по УР, электронный ресурс <https://18.xn--blaew.xn--plai/> потерпевшая согласилась на условия мужчины. Всего за несколько дней она перевела на указанный счет более 650 000 рублей. По данному факту возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч.3 ст. 159 УК РФ (мошенничество, совершенное в крупном размере) [5].

В дежурную часть межмуниципального отдела МВД России «Сарапульский» с заявлением о хищении денежных средств обратилась 55-летняя местная жительница. Она

рассказала о том, что в августе текущего года на ее электронную почту пришло сообщение с предложением познакомиться с профессией брокер и скачать электронную книгу. После того как пенсионерка скачала книгу, ей позвонила незнакомая женщина и, представившись сотрудником брокерской организации, предложила инвестировать денежные средства с целью получения прибыли. Потерпевшая согласилась, после чего на сайте брокерской компании для нее был открыт личный кабинет. По инструкции сотрудника брокерской компании женщина взяла кредит в банке и перевела первоначальный взнос на указанный им счет. В последующем потерпевшая оформила еще несколько кредитов в финансовых организациях. Всего за три месяца пенсионерка перевела на счет брокерской компании более 5900000 рублей. Когда она попыталась вывести вложенные денежные средства, то выяснила, что ее счет заморожен. Следственным отделом МОВД России «Сарапульский» возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч.3 ст.159 УК РФ [5].

Дистанционное мошенничество совершается при активном участии самого собственника денежных средств. Последний, под руководством мошенника выполняет, нередко, весьма сложные действия по переводу своих денежных средств на чужой счет. Под руководством злоумышленника и по его указанию объект убеждения впадает в состояние заблуждения. Он соглашается действовать по указанию оператора, после чего добровольно совершает действия, в результате которых лишается своих денежных средств. В силу краткосрочности и психологической агрессивности звонившего, в силу доводов и обоснований перевода денежных средств, потерпевший не всегда понимает, что стал жертвой мошенничества. Даже осознав это, нередко, через продолжительное время после события, потерпевший нередко не обращается в правоохранительные органы. Причин тому бывает несколько. Прежде всего, потерпевший сам осознает, что это произошло по собственной вине. Сам перевел деньги, и на кого теперь жаловаться. Другой довод - незначительная сумма перевода денежных средств. В этом случае потерпевший оценивает соотношение уже понесенного убытка с предстоящими хлопотами по посещению полиции: написанием заявления, беседами, допросами и пр. 4 Официальный сайт МВД по УР, URL: <https://18.xn--b1aew.xn--p1ai/5> Официальный сайт МВД по УР, <https://18.xn--b1aew.xn--p1ai/>.

В результате, инициатива обращения потерпевшего в полицию, чаще всего, зависит от способа изъятия денежных средств и переданной или изъятной суммы. В связи с этим специалисты отмечают высокий уровень латентности дистанционного мошенничества.

При совершении дистанционных мошенничеств используется совершенно другой механизм слеодообразования – виртуально-следовой. Сложность в выявлении таких следов служит причиной низкого уровня раскрываемости дистанционного мошенничества с использованием средств телефонной связи. Виртуальные следы, которые еще называют «информационным следом», это сведения о соединениях абонента, местонахождении абонента, следы в банкоматах и терминалах, мобильные телефоны, SIM - карты, и др., несущие информацию о месте нахождения участников мошенничества, способе совершения, путях перевода денежных средств и т.д.

На момент получения сообщения о дистанционном мошенничестве, как правило, может быть известно:

- место нахождения заявителя в момент преступления;
- место передачи денежных средств;
- место перевода (зачисления и т.п.) денежных средств.

Если способ совершения дистанционного мошенничества заключался в размещении на соответствующем Интернет-ресурсе информации о продаже товаров (оказании услуг) без намерения выполнять свои обязательства, а заявитель просмотрел такое объявление с помощью компьютера, расположенного в занимаемом им жилом помещении, следует произвести осмотр места происшествия: жилища заявителя с его согласия, в котором располагаются компьютерные устройства или их системы (компьютер, ноутбук, планшет, wi-fi-роутер, модем и пр.), подключенные к сетям телекоммуникационной связи и содержащие компьютерную информацию. Осмотр места происшествия производится с целью фиксации

обстановки, обнаружения и изъятия следов в виде электронной информации, предметов - носителей такой информации, иных предметов и документов, которые могут иметь значение для раскрытия и расследования преступления. В протоколе осмотра места происшествия следует отразить:

- расположение компьютера (стационарный компьютер, переносной ноутбук, планшетный компьютер, смартфон), устройств телекоммуникации (wi-fi-роутера, модема), порядок их соединения (сопряжения, связи) между собой (беспроводная связь, организованная компьютерная сеть);

- назначение каждого устройства, его название, серийный номер, комплектацию (сетевые карты, соответствующие разъемы, наличие дисководов и др.), наличие соединения с сетями телекоммуникации, функциональное состояние устройств на момент осмотра;

- содержание информации, отображаемой на мониторе.

В случае, если Интернет-ресурс, с использованием которого совершены противоправные действия, продолжает функционировать на момент осмотра места происшествия (не удален, не заблокирован и т.п.), необходимо в протоколе указать представленную на сайте контактную информацию, род деятельности ресурса, наличие отзывов, приложить распечатки с Интернет сайта, экранную копию (снимок экрана) ресурса сети Интернет, на которой должны быть видны реквизиты - адресная строка страницы, идентификатор страницы и т.д.

В ходе осмотра места происшествия могут быть изъяты системные блоки персональных компьютеров или установленные в них накопители на жестких магнитных дисках, иные электронные носители информации, а также устройства телекоммуникации.

В рамках осмотра места происшествия следователем (дознавателем) с письменного согласия заявителя может быть произведен осмотр его мобильного телефона с целью отыскания и закрепления следующей информации:

- IMEI телефонного аппарата заявителя;

- наличия SIM-карт с абонентскими номерами заявителя;

- информации, содержащейся в журнале вызовов мобильного устройства, в банке СМС-сообщений, в записной книжке (или «контактах») внутренней памяти мобильного устройства или SIM-карты;

- в виде сохраненных текстов переписки между соответствующими абонентскими устройствами по средством СМС-сообщений или других мессенджеров, например «WhatsApp», «Viber»;

- об истории посещения Интернет-сайтов;

- о поиске через установленный на устройстве браузер в Интернете сведений, имеющих отношение к исследуемому событию;

- об использовании соответствующих Интернет-сервисов, позволяющих осуществлять виртуальный оборот денежных средств (различные электронные кошельки).

В рамках осмотра необходимо детально исследовать соответствующие разделы приложения «Мобильный банк» («История платежей», «Последние операции» и пр.), в которых зафиксировано движение денежных средств по счету (банковской карте), сделать снимки экрана мобильного устройства, запечатлевающие данную информацию с помощью самого устройства (если позволяет его аппаратно-программное обеспечение), либо сфотографировать экран любым устройством, позволяющим получить фотографическое изображение. Обнаружению и закреплению (фотографированию) также подлежит информация, находящаяся в памяти мобильного устройства, отражающая переписку с виновным лицом, с помощью СМС-сообщений, переписки в Viber, WhatsApp и пр., сохраненные страницы в мобильном браузере из социальных сетей, электронных торговых площадок (и их мобильных приложений) и пр. Информация, полученная в ходе осмотра мобильного устройства, подлежит занесению в протокол, а фотоматериалы необходимо приобщить фототаблицей.

В случае необходимости к осмотру следует привлекать соответствующих специалистов, в том числе поставщика данной техники или специалист центра технического обслуживания. В зависимости от результатов осмотра места происшествия и оперативных данных принимает меры к установлению и задержанию лица, подозреваемого в совершении преступления.

Статья 144 УПК РФ обязывает следователя (дознателя) принять, проверить сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении и, в пределах компетенции, принять по нему решение. Проверка сообщения о преступлении осуществляется в срок до 3 суток, который может быть продлен руководителем следственного органа, начальником органа дознания по мотивированному ходатайству соответственно следователя, дознателя до 10 суток. Срок предварительной проверки сообщения в некоторых случаях может быть продлен руководителем следственного органа по мотивированному ходатайству следователя и прокурором по мотивированному ходатайству дознателя до 30 суток. Основаниями для этого является производство судебных экспертиз, исследований документов, предметов, а также проведение оперативно - розыскных мероприятий. 6

Следственные и иные процессуальные действия, которые могут проводиться в ходе предварительной проверки сообщения о преступлении, перечислены в части первой статьи 144 УПК РФ. Применительно к проверке сообщения о дистанционном мошенничестве рекомендуются проводить следующие действия:

1.Получение письменного объяснения от заявителя при проверке факта дистанционного мошенничества, совершенного посредством телефонного звонка. В ходе получения объяснения необходимо выяснить следующие обстоятельства:

- дата, время поступления звонка с соответствующим содержанием;
- абонентский номер заявителя, на который был осуществлен звонок (стационарный, мобильный телефон);
- если звонок поступил на сотовый телефон или стационарный телефон с автоматическим определением номера, с какого номера телефона осуществлен звонок;
- дословное содержание разговора, кем представился звонивший, о чем говорил, что предлагал сделать;
- описание голоса звонившего (дефекты речи - хрипота, картавость, шепелявость, заикание), какова была интонация голоса, разговаривал ли он шепотом или обычным тембром; какие особенности, странности в интонации, произношении звуков, в обращении заметил заявитель, использование в разговоре специальных терминов, специфических речевых оборотов; по каким приметам заявитель сможет опознать голос звонившего;
- качество связи (помехи, пропадала слышимость, разговор прерывался, хорошо или плохо был слышен голос и др.);
- что именно (по возможности дословно) сам заявитель сообщил неизвестному, представившемуся родственником, а также лицу, 6 «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18.12.2001 № 174-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/ представившемуся сотрудником полиции;
- как неизвестный узнал точный адрес места жительства заявителя: последний сам назвал его, либо неизвестный, представившийся сотрудником полиции, уже знал его место жительства;
- как долго по времени длился телефонный разговор с неизвестным (сверить в последующем с данными детализации телефонных переговоров);
- через какой период времени после окончания разговора подъехал звонивший неизвестный к дому заявителя;
- описание голоса неизвестного лица (курьера, таксиста), какие особенности, странности в интонации, произношении звуков, в обращении к нему он заметил; по каким приметам заявитель сможет опознать его голос;

-абонентский номер телефона или номер банковской карты, на которую переведены денежные средства;

-размер суммы перевода денежных средств;

-предпринятые заявителем действия после обнаружения факта мошеннических действий;

-является ли ущерб значительным для заявителя, если да, то обязательно отразить обстоятельства, подтверждающие это, каков состав семьи, близких родственников, лиц, находящихся на иждивении, размер доходов и расходов заявителя по состоянию на момент совершения в отношении него преступления.

2. Получение письменного объяснения от заявителя при проверке факта дистанционного мошенничества, совершенного с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

В ходе получения объяснения необходимо установить:

-дату и время обнаружения объявления (получения ссылки на соответствующий Интернет-ресурс), если возможно - найти объявление в Интернете и зафиксировать его адрес (еще раз пройти по интернет-ссылке), сделать снимок экрана, приобщить его к материалам проводимой проверки;

-с использованием какого технического устройства заявитель выходил на сайт с размещенным объявлением (переходил по интернет-ссылке) - стационарного компьютера, мобильного устройства;

- какие характеристики продаваемого товара были указаны в объявлении о продаже;

-какие условия купли-продажи содержались в объявлении (условия о предоплате, оплате товара, сроках и видах его поставки, ответственности сторон);

- какие контактные данные продавца были указаны в объявлении о продаже;

- имелись ли отзывы, комментарии к объявлению о продаже;

- сохранились ли у него данные объявления (№ объявления, ID- страницы);

- каким образом, когда (дата, время) заявитель связался с продавцом;

- как продавец представился;

- описание голоса продавца, сможет или нет его опознать (по каким приметам);

- когда (дата, период времени), каким образом (через банкомат, посредством услуги «Сбербанк Онлайн», «Мобильный банк»), в каком размере заявитель перечислил на какой счет (№ счета, либо банковской карты, открытые на чье имя) денежные средства в счет оплаты за якобы приобретаемый товар;

-дата и место открытия счета (банковской карты), с которой заявитель перечислил денежные средства;

-когда он осознал, что в отношении него было совершено мошенничество, в результате которого похищены принадлежащие ему денежные средства;

-предпринятые заявителем действия после обнаружения факта мошеннических действий.

Таким образом, рыночные процессы в государстве, усиление воздействия рекламных и информационных технологий на сознание человека, стремление к получению доходов любыми средствами, развитие средств и систем связи, создают условия для роста мошенничества с использованием средств связи; с увеличением дистанционности вплоть до стран ближнего и дальнего зарубежья.

Несмотря на то, что МВД РФ предпринимает все возможные попытки для минимизации преступности путем создания дополнительных сил и средств, повышения квалификации действующих сотрудников правоохранительных органов, существуют следующие актуальные проблемы:

-без привлечения сотрудников экспертно-криминалистического подразделения, специалистов, обладающих знаниями в сфере информационных технологий, без применения криминалистической техники, тактики и методики невозможно раскрыть дистанционное мошенничество на современном уровне;

-на основе классификации возникающих оперативно-розыскных ситуаций требуется разработка методических рекомендаций по противодействию рассматриваемым преступлениям;

-отсутствует единая методическая база и эффективные научные рекомендации для раскрытия дистанционных мошенничеств, что ведет к количественному росту преступлений в данной категории.

Для того чтобы не стать жертвой мошенников необходимо выполнять несложные рекомендации:

- убеждаться в достоверности информации, полученной в ходе телефонного разговора и интернет переписки с неизвестными. Они могут представляться сотрудниками правоохранительных органов, представителями операторов сотовой связи и банковских учреждений, знакомыми и даже родственниками. Необходимо обязательно связаться с теми, от чьего имени действуют незнакомцы и убедиться в правдивости информации;

- ни при каких обстоятельствах не сообщать реквизиты своих банковских счетов и карт, тем более пароли от них;

- ни в коем случае не перечислять деньги на счета и номера телефонов, которые сообщили незнакомцы;

- перепроверять подлинность интернет-сайтов, на которых осуществляется заказ того или иного товара;

- не поддаваться уговорам незнакомцев «снять порчу» или «сглаз», даже если они продемонстрируют свои способности. Всегда помнить, что это лишь примитивные фокусы.

Кроме того, для профилактики подобных преступлений в Ижевске ежегодно проводится акция «Осторожно: мошенники!», суть которой состоит в том, что сотрудники полиции информируют о различных видах мошенничеств и способах краж с банковских счетов.

Список литературы

1.Бехтерев С.Л. Региональный социум в переходный период Российской государственности на рубеже XX–XXI вв. (историко-правовой анализ). Ижевск: Удм. университет, 2012. 496 с.

2.Губогло М.Н., Смирнова С.К. Феномен Удмуртии. Парадоксы этнополитической трансформации на исходе XX века. М.: Центр по изучению межнациональных отношений Института этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая РАН, 2001. 491 с.

3.Егоров И., Мацузато К. Удмуртская Республика. Хроника политического процесса (1988–1999 гг.) // Регионы России. Хроника и руководители. Т. 7. Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Республика Мордовия. Саппоро: Slavic Research Center, Hokkaido University, 2000. С. 267-468.

4.Конституция Российской Федерации (в ред. Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации») // Рос. газ. 2014. 23 июля. № 163.

5.Крылова А., Бехтерев С., Бехтерева Л. Удмуртская Республика. Модель этнологического мониторинга. М.: Институт этнологии и антропологии РАН, 2000. 144 с.

6.Куликов К.И. Удмуртия – субъект России (1990-е г.). Ижевск: Удмуртский институт истории, языка и литературы УрО РАН, 1999. 280 с.

7.О Федеральной целевой программе социально-экономического развития Удмуртской Республики на 1997–2000 годы: Постановление Правительства Российской Федерации от 3 июля 1997 г. № 820 // Собрание законодательства РФ. 1997. 11 августа. № 32. Ст. 3781.

8.Спирин И.А. Место и роль региональных элит в российском политическом процессе: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Казань, 1999. 148 с.

9. Rourke John T., International politics on the world stage, 7th ed., Guilford (CT): The Dushkin Publishing Group, 1999. 562 p.

ИНСТИТУТ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

С.М. Барамидзе,
к.ю.н., доцент кафедры теории и истории
государства и права ИПСУБ
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
E-mail: baramidzesvetlana@yandex.ru

INSTITUTE OF THE HIGHEST OFFICIAL IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION: SOME QUESTIONS OF THEORY AND PRACTICE

S.M. Baramidze,
Ph.D. Associate Professor, Department of Theory and History state and law

В данной статье анализируются вопросы, связанные с правовым статусом высшего должностного лица в субъектах РФ. Обращается внимание на некоторые положения, связанные с порядком формирования главы субъекта Российской Федерации. Определены требования, предъявляемые к кандидату на данную должность главы субъекта РФ. В соответствии с конституциями ряда республик определен перечень основных полномочий глав субъектов РФ. Определен рейтинг некоторых высших должностных лиц субъектов РФ, в соответствии с Указом Президента РФ от 25 апреля 2019 года № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

This article analyzes issues related to the legal status of a senior official in the constituent entities of the Russian Federation. Attention is drawn to some provisions related to the procedure for the formation of the head of a constituent entity of the Russian Federation. The requirements for a candidate for this position of the head of a constituent entity of the Russian Federation are determined. In accordance with the constitutions of a number of republics, a list of the main powers of the heads of constituent entities of the Russian Federation is defined. The rating of some senior officials of the constituent entities of the Russian Federation is determined, in accordance with Presidential Decree of April 25, 2019 No. 193 "On evaluating the performance of senior officials (heads of the highest executive bodies of state power) of the constituent entities of the Russian Federation and the activities of executive bodies of the constituent entities of the Russian Federation".

Ключевые слова: высшее должностное лицо; выборы; требования к кандидату; полномочия; рейтинг глав субъектов, конституции республик.

Keywords: senior official; elections; Requirements for a candidate; authority; rating of heads of subjects, constitution of republics.

Правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации определяется Конституцией РФ, федеральным законом от 06.10.1999г. ФЗ-184(в ред. 27.02.2020г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти в субъектах РФ» и законодательством субъектов.

В настоящее время продолжается активное развитие института главы субъекта Российской Федерации, напрямую связанное с политическими процессами и особенностями государственного строительства.

До 2004 г. законодательство закрепляло выборный порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта путем прямого активного волеизъявления граждан,

проживающих на территории данного субъекта, на основе всеобщего, прямого, равного избирательного права при тайном голосовании [1].

В 2004 г. был принят Указ Президента РФ от 27 декабря 2004 г. № 1603 «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации», в соответствии с которым главы субъектов РФ наделялись полномочиями законодательными (представительными) органами государственной власти субъекта РФ.

Кандидатуры на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации (далее - высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации) представляются Президенту Российской Федерации Руководителем Администрации Президента Российской Федерации. Предложения по кандидатурам на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации вносятся Руководителю Администрации Президента Российской Федерации полномочным представителем Президента Российской Федерации в соответствующем федеральном округе.

Руководитель Администрации Президента Российской Федерации рассматривает предложения по кандидатурам на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, проводит необходимые консультации и представляет кандидатуры и соответствующие документы Президенту Российской Федерации.

В случае если политическая партия в соответствии с федеральным законодательством инициировала предложение по кандидатуре на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации поддержал его в установленном порядке, Руководитель Администрации Президента Российской Федерации рассматривает это предложение и представляет данную кандидатуру и соответствующие документы Президенту Российской Федерации.

В случае отклонения Президентом Российской Федерации представленных кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации новые кандидатуры представляются Руководителем Администрации Президента Российской Федерации в установленные Президентом Российской Федерации сроки, обеспечивающие соблюдение норм федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

2 мая 2012 г. были внесены изменения в Федеральный закон от 06.10.1999г №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов и Федеральный закон от 12.06.2002г № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», определяющие новый порядок формирования данного органа.

С 2012 г. высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании или законодательными (представительными органами государственной власти субъекта [2].

Этим же нормативно-правовым актом были установлены требования к кандидатам на данную должность: возраст - не менее 30 лет, гражданство Российской Федерации; кандидат не может иметь гражданство иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Еще одно требование установлено федеральным законом: необходимо собрать в свою поддержку подписи депутатов местных представительных органов и выборных глав

муниципалитетов (5-10%). Причем названные лица могут отдать свой голос только за 1 кандидата. Таковую поддержку надо получить минимум в 3/4 муниципальных районов и городских округов. Самовыдвиженцы помимо этого должны собрать подписи избирателей (0,5-2%).

Таким образом, процесс совершенствования формирования глав субъектов продолжается. На наш взгляд, главы субъектов должны избираться на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании.

Конституции республик по-разному определяют положение главы субъекта, вместе с тем отражая некоторые характерные тенденции.

Так, Конституция Республики Адыгея 1995г. (в ред. 27.12.2019г.) содержит следующую норму: «Глава Республики Адыгея избирается Депутатами Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, является высшим должностным лицом Республики Адыгея (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти Республики Адыгея)». (ст.74) [3]. При этом данная статья содержится в главе с названием «Глава Адыгеи и исполнительная власть».

Республиканский законодатель максимально полно закрепил статус главы субъекта РФ, используя три наименования: глава субъекта, высшее должностное лицо, руководитель высшего исполнительного органа государственной власти. В соответствии с этим Конституция Республики Адыгея определяет полномочия главы субъекта.

Как Глава республики Адыгея, он направляет ежегодные послания Государственному Совету - Хасэ Республики Адыгея; определяет структуру исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея в соответствии с Конституцией Республики Адыгея; может председательствовать на заседаниях Кабинета Министров Республики Адыгея; назначает официальных представителей Республики Адыгея и освобождает их от должности; вправе обращаться в Конституционный Суд Республики Адыгея и Конституционный Суд Российской Федерации (ст.78).

Согласно Конституции Республики Башкортостан от 24.12.2003 г. (в ред. 04.03.2014г.) наименование должности высшего должностного лица Республики Башкортостан на государственных языках Республики Башкортостан Глава Республики Башкортостан и Башкортостан Республикапы Башлыгы равнозначны» (ст.82) [4]. Указанная статья находится в главе 5 «Исполнительная власть». Таким образом, Конституция Республики Башкортостан определяют место главы республики именно в данной системе власти.

Согласно Конституции Республики Башкортостан «Глава Республики Башкортостан является высшим должностным лицом Республики Башкортостан, представляет Республику Башкортостан в отношениях с Президентом РФ; Советом Федерации и Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, иными федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами государственной власти Республики Башкортостан, органами местного самоуправления, общественными объединениями, другими организациями и должностными лицами при осуществлении международных и внешнеэкономических связей.

Статья 44 Конституции Удмуртской Республики определяет понятие Республики следующим образом: «Глава Удмуртской Республики является высшим должностным лицом Удмуртской Республики и возглавляет высший исполнительный орган государственной власти Удмуртской Республики - Правительство Удмуртской Республики [5]. Организует работу Председатель Правительства.

Статья 47 Конституции Удмуртской Республики определяет основные полномочия высшего должностного лица субъекта: глава Республики представляет Удмуртскую Республику в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении международных и внешнеэкономических связей; при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени Удмуртской Республики;

руководит Правительством Удмуртской Республики; вправе председательствовать на заседаниях Правительства Удмуртской Республики и его Президиума; определяет структуру исполнительных органов государственной власти Удмуртской Республики; обнародует законы Удмуртской Республики, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания указов, либо отклоняет законы, принятые Государственным Советом Удмуртской Республики; вправе участвовать в работе Государственного Совета Удмуртской Республики с правом совещательного голоса; обращается в Конституционный Суд Российской Федерации в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Таким образом, анализ некоторых положений конституций республик позволяет сделать вывод о неполной реализации конституционного принципа, заложенного в ч.3 ст. 5 Конституции РФ – единства всей системы государственной власти. Система и структура организации государственной власти субъектов должна определяться, исходя из целей и задач, принципов, устанавливаемых федеральными органами государственной власти.

В последние десять лет в российском публичном пространстве заметно вырос интерес к различного рода рейтинговой оценке. Рейтинги становятся инструментом демонстрации практических результатов в деятельности регионов, на основе которых Правительство РФ распределяет бюджетные средства. В то же время именно рейтинги вызвали и продолжают вызывать споры и столкновение мнений. Особый резонанс в публичном пространстве имеют оценки эффективности – успешности глав регионов [7]. Рейтинги глав субъектов РФ проводят как общественные организации, так и научно-исследовательские институты, например: Центр политической конъюнктуры (ЦПК) (Рейтинг политической активности); Комитет гражданских инициатив (КГИ), Институт социально-экономических инициатив (ИСЭПИ); Агентство политических и экономических коммуникаций (АПЭК) [Рейтинг влияния глав субъектов Российской Федерации]; Фонд развития гражданского общества (ФОРГО).

Для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации был принят Указ Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 года № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [6], которым был утвержден перечень из 15 показателей, одобренных на заседании президиума Государственного совета Российской Федерации 23.11.2018 № Пр-2426 ГС. Высшие должностные лица субъектов Российской Федерации ежегодно, до 1 апреля, представляют в Правительство Российской Федерации доклады о достигнутых за отчетный период значениях (уровнях) показателей предусмотренных перечнем.

Центр информационных коммуникаций «Рейтинг (ЦИК «Рейтинг») опубликовал итоговый рейтинг российских губернаторов за 2019 год. Ранжирование проводится на основе экспертных оценок: 4 место занимает глава республики Татарстан – Минниханов Р. Н., 13 место - высшее должностное лицо республики Башкортостан Хабиров Р. Ф.; глава Удмуртской Республики Бречалов А. В. – 72 место.

По результатам исследования экспертного опроса методом закрытого анкетирования АПЭК определен рейтинг наиболее влиятельных губернаторов в России методом закрытого анкетирования. В работе АПЭК принимали участие 27 экспертов: политологи, политтехнологи, медиаэксперты, журналисты. Первое место в рейтинге занимает Глава Чеченской Республики Кадыров Р. А. (средняя оценка его деятельности составляет 3,74 балла); Глава Удмуртской Республики Бречалов А. В. занимает третье место и его работа оценивается в 3,73 балла. Глава Республики Дагестан Васильев В. А. получил всего 3,63 балла.

В заключение можно сделать вывод о том, что формирование экспертных оценок деятельности глав субъектов РФ развивается в направлении обоснования необходимости

сохранения позиций тех или иных глав субъектов на занимаемой должности. Каждое из исследований выделяет «группу риска» (главы субъектов, которые могут покинуть свою должность) и «группу высокой стабильности» (те, которые будут и дальше продолжать выполнять полномочия глав субъектов РФ).

Список литературы

1. Федотова О.В. Конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. М.: Закон и право, 2016. С.27.

2. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ от 06.10.1999г. (в ред. 27.12.2019г.). СПС «Гарант».

3. Конституция Республики Адыгея от 10.03.1995г (в ред. 27.12.2019г). СПС «Гарант».

4. Конституция Республики Башкортостан от 24.12.1993 (в ред. 04.03.2014г). СПС «Гарант».

5. Конституция Удмуртской Республики от 07.12.1994г. (в ред. 03.10.2019г). СПС «Консультант Плюс».

6. Указ Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 г. № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

7. Ефремова В.Н. Экспертные рейтинги как инструменты деятельности глав регионов (на примере рейтингов эффективности глав регионов). Политические науки. 2015. № 3. С.112.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ВЛАСТНЫХ КОНФЛИКТОВ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

С.Л. Бехтерев,
д.и.н., доцент, профессор ИПСУБ
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
E-mail: sergbehterev@yandex.ru

CONSTITUTIONAL-LEGAL AND INSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF POWER CONFLICTS ON THE POST-SOVIET SPACE OF THE UDMURT REPUBLIC

S. Bekhterev,
associate professor, doctor of historical Sciences,
professor of Udmurt state University
E-mail: sergbehterev@yandex.ru

Актуализирована традиция изучения властных конфликтов, имеющих разнообразную природу возникновения, многогранные стороны и уровни проявления. Особое внимание уделено анализу конституционно-правовых и институциональных основ внутриэлитных противоречий, наблюдавшихся в политической системе формировавшейся в течение 1990-х гг. суверенной Удмуртской Республики как государства в составе России. Их рецидивы до сих пор проявляются в общественной жизни региона и оказывают влияние на его взаимоотношения с федеральным центром.

The paper is updated the tradition of studying power conflicts having a diverse nature of origin, multifaceted sides and levels of manifestation. Particular attention is paid to the analysis of the constitutional-legal and institutional foundations of intra-elite contradictions observed in the political system formed during the 1990s sovereign Udmurt Republic as a state within Russia. Their recidivation still manifest themselves in the public life of the region and have an impact on its relationship with the federal center.

Ключевые слова: постсоветское пространство; Удмуртская Республика; властные конфликты; конституция; право; политические институты.

Keywords: post-soviet space; Udmurt Republic; power conflicts; constitution; law; political institutions.

К числу актуальных научно-практических тем, разрабатываемых как российскими, так и зарубежными учеными, относятся властные конфликты. Разнообразна природа их возникновения. Многогранны стороны и уровни их проявления. Особую значимость данной проблеме придают сложносоставной характер российской федерации, переходный (транзитный) тип современной отечественной государственно-правовой системы, закрепленный в разделе 2 «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации [4], а также невысокая степень ее легитимности.

Значительное место занимали властные конфликты в политической системе формировавшейся в течение 1990-х гг. суверенной Удмуртской Республики как государства в составе России. Их рецидивы до сих пор проявляются в общественной жизни региона. Представленная историко-правовая тематика имеет свою сложившуюся историографию. К началу 2000-х гг. вышел ряд работ федерального и локального уровней. В них рассмотрены такие аспекты, как суверенизация субъектов и «борьба за сохранение целостности России»;

политический «торг» центра с регионами и создание федеральных округов с целью консолидации внутриэлитных интересов различных властных группировок [1-3; 6; 8]. В течение второй половины 1990-х гг. в рамках реализации заказа Администрации Президента Российской Федерации были опубликованы исследования, в которых получили отражение результаты этнологического мониторинга субъектов России, в том числе и Удмуртии [5].

В связи с тем, что не все аспекты проблематики освещены в равной степени, основное внимание в настоящей работе уделяется конфликтам внутри системы органов государственной власти постсоветской Удмуртии. При их анализе нужно учитывать ряд обстоятельств. Первое. Внутриэлитные противоречия наблюдались в условиях неприятия гражданами республики либерально-демократических ценностей, заложенных в Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. На избирательные участки пришло менее половины избирателей Удмуртии, или 47,65 % (по России – 54,8 %) [3. С. 303]. Этот факт обусловил первый уровень конфликта – центр – периферия и определял отношение руководства России к различным фронтировавшим политическим группам в республике.

Второе обстоятельство связано с характером самой Конституции. Любая Конституция – это не только закон, обладающий высшей юридической силой, но прежде всего – некий документ, отразивший согласие различных групп элит как на федеральном, так и региональном уровнях.

1994 г. стал годом принятия новой Конституции Удмуртской Республики. Ее проект почти полностью копировал Конституцию Российской Федерации 1993 г. и включал институт президентства в систему органов государственной власти. Однако в 1994 г. в региональном депутатском корпусе уже отсутствовало единство в вопросе политической целесообразности такого шага по нескольким причинам. В первую очередь, на характер принятого решения существенное влияние оказал внешний фактор, обусловленный ликвидацией советской системы. Часть общества возлагала вину за кровопролитие на президентскую сторону, другая – на парламент.

Внутренний фактор определялся результатами правительственного кризиса в Удмуртии, когда новым Председателем Совета Министров Удмуртской Республики в 1993 г. был назначен А.А. Волков. За довольно короткий срок он стал более самостоятельной и независимой от Председателя Верховного Совета Удмуртской Республики политической фигурой, нежели его предшественник. Уже 5 ноября 1993 г. на собрании членов Президиума Верховного Совета и Правительства Удмуртской Республики А.А. Волков выступил с предложением провести выборы Президента Удмуртии одновременно с выборами Федерального Собрания России [3. С. 305]. В данном случае формально он ссылаясь на опыт национальных республик, в которых, как известно, президентская система установилась к началу 1994 г.

Следует отметить, что конституционная реформа протекала в условиях мультиполярной региональной политической системы, где ни высшее должностное лицо как руководитель парламента, ни глава правительства не являлись бесспорными авторитетами для групп элиты: директората военно-промышленного комплекса, обладавшего реальной властью в республике, нарождавшейся группы олигархов, включивших бывших номенклатурных работников, ставших собственниками ряда экономических структур, общественно-политических объединений, а также преступных сообществ, активно участвовавших во властных отношениях. Единый центр власти на формальном уровне организации отсутствовал.

Такая многополюсная политическая система существует по своим законам. Первый из них – предотвращение попыток любого ее актора установить свою гегемонию; другой – увеличение или, по крайней мере, сохранение степени своего влияния в политике, что достигается как переговорным процессом, так и демонстрацией силы. Третий закон предостерегает от дестабилизации системы путем устранения одного из главных акторов. Он предусматривает даже усиление тех политических субъектов, которые были побеждены

ранее. Это правило основано на признании того, что сегодняшний противник завтра может стать партнером в блокировании властных амбиций нынешнего союзника [9. Р. 62–63]. Смысл политических действий акторов такой системы заключается в поддержании равновесия (баланса) сил, так как это сохраняет их независимость и обеспечивает стабильность ситуации в целом.

Между тем с развитием конституционного процесса наблюдалась эволюция мультиполярно организованной политической системы в направлении к биполярной. Как представляется, последняя сложилась ко времени принятия Конституции Удмуртии, в немалой степени не без влияния результатов первых муниципальных выборов 1994 г., когда в республике обозначились две основные противоборствующие политические силы. Одна из них (большинство депутатов Верховного Совета Удмуртской Республики во главе с А.А. Волковым), исходя из особенностей социально-экономического развития Удмуртии, взяла курс на совершенствование системы органов государственной власти, позволяющей эффективно решать экономические и социальные задачи. Другая часть (меньшинство депутатов Верховного Совета Удмуртской Республики во главе с мэрами гг. Ижевска и Воткинска, поддерживавшееся Председателем Верховного Совета Удмуртии В.К. Тубыловым) отстаивала приоритет муниципальных органов при распределении государственных финансовых ресурсов.

Вышеперечисленные факторы, а также актуализация идеи усиления исполнительной власти, вызвали появление двух основных полюсов, возглавляемых гипотетическими претендентами на президентский пост. Одним из них стал В.К. Тубылов – высшее должностное лицо Удмуртской Республики. Его политическая цель определялась формулой «слабый президент – сильный парламент». В его активе были члены представительных и отчасти исполнительных органов местного самоуправления, значительная часть парламентариев, подавляющее большинство лидеров удмуртского национального движения, а также Республиканский центр поддержки самоуправления, политический базис мэра г. Ижевска А. И. Салтыкова.

Другим центром притяжения элиты стал А.А. Волков – Председатель правительства. В отличие от В.К. Тубылова, он сразу публично заявил о своем стремлении баллотироваться на президентскую должность. Его цель, соответственно, определялась формулой «сильный президент – слабый парламент». Он опирался на исполнительную ветвь власти (как на республиканском, так и отчасти на субрегиональном уровне), профсоюзы и основные коммунистические организации. Кроме того, А.А. Волков одержал убедительную победу на выборах в верхнюю палату российского парламента. За его членство в Совете Федерации проголосовали 61,3 % избирателей [1. С.291].

Расстановка сил, сложившаяся в республике после муниципальных выборов 1994 г., а также учет «партией Тубылова» того обстоятельства, что в случае назначения выборов Президента Удмуртии победа кандидата из окружения Председателя Верховного Совета Удмуртской Республики не гарантирована, 16 ноября 1994 г., исходя из политической оценки результатов выборов членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутаты Верховного Совета Удмуртской Республики проголосовали за проект Конституции, предусматривающий создание парламентской республики. Гипотетически основную роль в таком решении мог сыграть военно-промышленный директорат, который проявил нейтралитет в политических отношениях В.К. Тубылова и А.А. Волкова. Позиция хозяйственных руководителей определялась в немалой степени тем обстоятельством, что основные вопросы своих предприятий, находившихся в федеральной собственности, они продолжали решать в Москве.

Согласно новой Конституции, Удмуртия как субъект России, самостоятельно устанавливала систему органов государственной власти в республике. В соответствии со ст. 83 Конституции Удмуртской Республики ее высшим должностным лицом становился Председатель Государственного Совета Удмуртской Республики, избираемый из числа его депутатов на четыре года и представлявший республику внутри страны и в международных

отношениях. Он осуществлял общее руководство подготовкой вопросов, подлежащих рассмотрению парламентом; подписывал законы Удмуртской Республики и другие акты, принимаемые Государственным Советом; представлял парламенту не реже одного раза в год доклады о положении в Удмуртии и выполнении своих полномочий как высшего должностного лица; представлял Государственному Совету кандидатуры для назначения на должности Председателя Правительства, председателей Верховного Суда, Высшего арбитражного суда Удмуртской Республики, а также для согласования кандидатуры Прокурора Удмуртии; вел переговоры и подписывал договоры с другими субъектами Российской Федерации и иностранными государствами; объявлял чрезвычайное положение на территории Удмуртии либо в отдельных ее местностях с последующим немедленным, в течение суток, созывом Государственного Совета Удмуртской Республики; создавал временные депутатские комиссии; награждал государственными наградами Удмуртии, присваивал почетные звания Удмуртской Республики. Одновременно Председатель Государственного Совета получил права созывать внеочередную сессию парламента; ставить вопрос о выражении недоверия Председателю Правительства и в целом Правительству Удмуртии.

Исполнительную власть в республике осуществляло ее Правительство. Председатель Правительства и его заместители, министры и председатели государственных комитетов Удмуртской Республики назначались Государственным Советом. В компетенцию Правительства входило управление экономическими и социально-культурными процессами в республике: создание условий для формирования единого рынка и свободного предпринимательства; разработка и осуществление ценовой политики в пределах своих полномочий; управление государственной собственностью и другие полномочия, предусмотренные законом.

Председатель Правительства Удмуртской Республики нес ответственность за его руководство перед Государственным Советом; представлял парламенту кандидатуры для назначения на должности своих заместителей, министров финансов и внутренних дел, а также назначал других членов Правительства; организовывал работу Правительства и руководил его заседаниями; распределял обязанности между своими заместителями; представлял республиканское Правительство в отношениях с органами исполнительной власти Российской Федерации, ее субъектов и иностранных государств; выполнял иные полномочия в соответствии с Законом «О Правительстве Удмуртской Республики». Весьма примечательно, что перечень полномочий Правительства и Председателя Правительства Удмуртской Республики, в отличие от полномочий Государственного Совета и Председателя Государственного Совета – высшего должностного лица Удмуртской Республики, оказался открытым. С точки зрения современного управления такая система организации государственной власти представлялась анахронизмом и противоречила ряду положений Конституции России. Сам факт того, что Председатель Государственного Совета представлял парламенту кандидатуру Председателя Правительства, а последний, в свою очередь, осуществляя исполнительную власть, нес ответственность перед Государственным Советом и был подотчетен ему, позволила тогдашнему Председателю Конституционного Суда Российской Федерации М.В. Баглаю прийти к заключению, что система власти, созданная в Удмуртии, противоречила принципу разделения властей и лишала исполнительную власть самостоятельности.

Помимо этого, определение высшим должностным лицом руководителя парламента создавало объективные (институциональные) предпосылки властных конфликтов. Неограниченные полномочия Председателя правительства как руководителя исполнительной власти закладывали основы для его превращения в самостоятельную политическую фигуру, конфронтующую с Председателем Государственного Совета Удмуртской Республики и стремящимся занять его место. И действительно, после избрания А.А. Волкова Председателем Государственного Совета он оставался высшим должностным лицом, с

которым фронтировали члены его команды – П.Н. Вершинин и Н.А. Ганза, последовательно занимавшие пост Председателя Правительства, а после отставки возглавлявшие оппозицию. С 1996 г. внутри республиканской элиты наметился хрупкий баланс сил. Создалась биполярная политическая система, где ни одна сторона – ни «государственники», ни «самоуправленцы» – не могла получить преимущества. Этот тип системы, по признанию ученых, характеризуется наличием двух примерно равных акторов или их коалиций. При этом могут существовать влиятельные неприсоединившиеся акторы, но они, как правило, нейтральны и не способны угрожать двум доминирующим. Главной особенностью биполярной системы является крайняя враждебность между ее полюсами. Основные правила ее существования следующие: устранение оппозиции любыми методами, включая силовые, если это необходимо; усиление власти своей коалиции путем включения в нее новых членов и предотвращение других субъектов политических отношений от вступления в оппозиционный блок (9. Р. 61).

Характерные черты биполярной системы наложили отпечаток на содержание и методы принимавшихся решений, уровень компетенции руководства Удмуртии. Каждая группа правящей элиты пыталась реализовать свои стратегические цели: сторонники Председателя Государственного Совета Удмуртской Республики А.А. Волкова – принять ряд законов, регулирующих государственное строительство и усиливших исполнительную власть, «самоуправленцы» – не допустить таких решений и отстоять свою независимость от государственных структур. Противостояние государственных и муниципальных органов Удмуртской Республики, резко обозначившееся с середины 1996 г., спровоцировало глубокий конституционный кризис. В итоге к лету 1997 г. Удмуртия, особенно ее экономика, оказалась настолько измотана противостоянием, что в Федеральной целевой программе социально-экономического развития Удмуртской Республики на 1997–2000 гг. отмечалась невозможность «осуществить переход к рыночным отношениям без масштабной государственной поддержки» [7]. Поэтому преодоление негативных тенденций в политической жизни республики осуществлялось прямыми указами Президента России, в частности от 22 декабря 1997 г. «О мерах по совершенствованию взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Удмуртской Республике», а также на основе рекомендаций представителей его Администрации, побывавших с рабочим визитом в Ижевске в марте 1998 г.

В итоге внутриэлитные противоречия были в основном исчерпаны 26 марта 2000 г. с включением института Президента в систему органов государственной власти Удмуртской Республики. Ее первым Президентом стал действовавший глава республики – Председатель Государственного Совета А.А. Волков, получивший 37,8 % голосов избирателей на выборах, состоявшихся 15 октября 2000 г.

Таким образом, властные конфликты в Удмуртской Республике, имевшие конституционно-правовые и институциональные объективные и субъективные предпосылки, оказали существенное влияние на дальнейшую эволюцию политической системы как на федеральном, так и региональном уровнях. Ее результаты воспринимаются неоднозначно. С одной стороны, достаточно противоречивый опыт Удмуртии был учтен руководством России для выстраивания и усиления вертикали федеральной исполнительной власти, унификации системы органов государственной власти ее субъектов, активного использования Президентом России согласительных процедур «для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации» в соответствии с ч. 1 ст. 85 Конституции Российской Федерации [4].

С другой стороны, региональные властные конфликты выявили интересы различных элитных групп, их место и роль в реформировании системы управления, становлении гражданского общества. Из региональной политической практики было вытеснено понятие «суверенитет», внесены существенные коррективы в конструкцию органов государственной

власти. Общественно-политическое сознание основной массы избирателей эволюционировало от категорического неприятия к поддержке президентской формы правления, в результате чего Удмуртия осталась в едином правовом российском пространстве.

Значительная роль в политических преобразованиях, несомненно, принадлежала руководителям различных групп власти. Активно-негативный тип лидера, характерный для А.А. Волкова (активный реформатор, но не терпящий оппозиции) и пассивно-позитивный тип лидера (пассивный консерватор, допускающий оппозицию), характеризующий некоторых представителей удмуртского национального движения (В.К. Тубылов, П.Н. Вершинин и др.) наложили отпечаток на характер и методы принимавшихся решений. Консенсус между политическими элитами достигался как на основе согласительных процедур, так и подавления, игнорирования противников. В результате в Удмуртской Республике биполярная система организации высших эшелонов власти сменилась униполярной. «Старая» оппозиция прекратила существование. Удмуртское национальное движение утратило свою политическую составляющую. В республике к началу XXI в. установился режим высшего должностного лица Удмуртии.

Список литературы

1. Бехтерев С.Л. Региональный социум в переходный период Российской государственности на рубеже XX–XXI вв. (историко-правовой анализ). Ижевск: Удмуртский университет, 2012. 496 с.
2. Губогло М.Н., Смирнова С.К. Феномен Удмуртии. Парадоксы этнополитической трансформации на исходе XX века. М.: Центр по изучению межнациональных отношений Института этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая РАН, 2001. 491 с.
3. Егоров И., Мацузато К. Удмуртская Республика. Хроника политического процесса (1988–1999 гг.) // Регионы России. Хроника и руководители. Т. 7. Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Республика Мордовия. Саппоро: Slavic Research Center, Hokkaido University, 2000. С. 267–468.
4. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (в ред. Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации») // Российская газета. 2014. 23 июля. № 163.
5. Крылова А., Бехтерев С., Бехтерева Л. Удмуртская Республика. Модель этнологического мониторинга. М.: Институт этнологии и антропологии РАН, 2000. 144 с.
6. Куликов К.И. Удмуртия – субъект России (1990-е годы). Ижевск: Удмуртский институт истории, языка и литературы УрО РАН, 1999. 280 с.
7. О Федеральной целевой программе социально-экономического развития Удмуртской Республики на 1997–2000 годы: Постановление Правительства Российской Федерации от 3 июля 1997 г. № 820 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. 11 августа. № 32. Ст. 3781.
8. Спирин И.А. Место и роль региональных элит в российском политическом процессе: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Казань, 1999. 148 с.
9. Rourke John T., International politics on the world stage, 7th ed., Guilford (CT): The Dushkin Publishing Group, 1999. 562 p.

ОСНОВЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТЬЮ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, В ТОМ ЧИСЛЕ КОНСТИТУЦИИ УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

И.В. Грибов, к. ю. н.,
первый заместитель прокурора УР, г. Ижевск

FUNDAMENTALS OF PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER THE LEGALITY OF NORMATIVE LEGAL ACTS OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION, INCLUDING THE CONSTITUTION OF THE UDMURT REPUBLIC

Ivan Gribov,
candidate of juridical Sciences,
first Deputy Prosecutor of the Udmurt Republic, Izhevsk

В статье на примере Удмуртской Республики раскрывается специфика правового статуса конституции (устава) субъекта Российской Федерации и особенности надзора за ее соответствием федеральному законодательству. Освещены конкретные примеры оспаривания Прокуратурой Удмуртской Республики отдельных статей Конституции Удмуртской Республики.

The article uses the example of the Udmurt Republic to reveal the specifics of the legal status of the Constitution (Charter) of a subject of the Russian Federation and the specifics of monitoring its compliance to Federal legislation. Specific examples of the Prosecutor's office of the Udmurt Republic challenging certain articles of the Constitution of the Udmurt Republic are highlighted.

Ключевые слова: прокурорский надзор; конституция (устав) субъекта федерации.

Keywords: public Prosecutor's supervision; the Constitution (Charter) of the subject of Federation.

Интенсивное обновление федерального законодательства, нормотворческая деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации требуют повышения качества принимаемых правовых актов, укрепления взаимодействия органов прокуратуры с органами государственной власти и непосредственного участия прокуратуры в нормотворческом процессе.

Обеспечение соответствия нормативных правовых актов органов государственной власти федеральному законодательству – одна из ключевых задач органов прокуратуры Российской Федерации. Прокурорский надзор является основным институтом системы контроля законности нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, полагаю, что прокуроры наделены достаточными властными полномочиями для обеспечения единого правового пространства на всей территории страны.

Указанное направление прокурорского надзора предполагает деятельность по предотвращению, выявлению и устранению из текстов соответствующих нормативных правовых актов противоречащих закону норм, чему способствует, конечно же, их своевременное изучение как самих нормативных правовых актов, так и их проектов, а также реагирование на выявленные нарушения.

Генеральный прокурор Российской Федерации в приказе от 2 октября 2007 года № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» обязывает прокуроров обеспечить изучение нормативных правовых актов в течение 30 дней со дня их принятия или внесения изменений.

Этим же приказом прокурорам предписано при выявлении нормативных правовых актов, не приведенных в соответствие с изменившимся законодательством, обеспечить принятие мер реагирования в срок не позднее 30 дней со дня вступления в силу соответствующих законов или других нормативных правовых актов либо истечения установленных в них сроков для внесения изменений в региональные нормативные акты.

Такая деятельность органов прокуратуры может осуществляться путем не только внесения предложений об изменении законодательства, но, и путем внесения в уполномоченные органы представлений об устранении нарушений закона, принесения протестов на нормативные правовые акты, обращения в суды с административными исковыми заявлениями, содержащими требования о признании нормативного правового акта не соответствующим нормам федерального законодательства.

Помимо этого, реагируя на нарушения законов, допущенных в процессе принятия нормативных правовых актов, прокуроры наделены полномочиями по проведению их антикоррупционной экспертизы, по итогам проведения которой в орган, издавший соответствующий нормативный правовой акт, может быть внесено требование об устранении коррупциогенного фактора в порядке, предусмотренном статьей 9.1 Федерального Закона от 17 января 1992г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Естественно, что в сферу прокурорского надзора попадает и главный нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации, нередко именуемый основным законом, имеющий высшую юридическую силу на всей его территории в рамках собственных полномочий и закрепляющий, в том числе, конституционный статус субъекта, основы его устройства, систему органов государственной власти, вопросы собственности, символику. Каждый из находящихся в составе Российской Федерации субъектов (государств) имеет свою конституцию (устав), в которой на основе Конституции Российской Федерации закреплён их статус, иные конституционные институты и положения.

Основным законом субъектов Российской Федерации свойственна также определенная политическая функция, выражающаяся в совместной защите с Российской Федерацией прав и свобод граждан, проживающих на территории ее субъекта, гарантировании адекватности политической системы и ее институтов основам конституционного строя и установленным федеральным законом общим принципам организации деятельности органов государственной власти субъектов Федерации.

Закрепленный основным законом субъекта Российской Федерации режим не должен противоречить федеральным конституционным политическим основам и, соответственно, федеральному законодательству.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации конституции и уставы субъектов Российской Федерации не могут содержать и защищать иную систему конституционных ценностей, устанавливать обязательную идеологию, иную, кроме республиканской, форму правления, а также положения, противоречащие светскому характеру Российского государства.

Основной закон субъекта Российской Федерации, находясь на вершине правовой системы, носит определенную стабилизирующую функцию, заключающуюся, в том числе, в предотвращении возможных негативных процессов на региональном уровне, обеспечении единства и неделимости государства, устойчивого социально-экономического развития конкретного региона.

Конституции и уставы субъектов Российской Федерации, как, впрочем, и иные нормативные правовые акты, должны соответствовать Конституции Российской Федерации и федеральным законам, обладающим верховенством на всей ее территории. При этом обеспечение такого соответствия отнесено федеральной Конституцией к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, а полномочиями в этой сфере наделены законодательная и исполнительная власть Российской Федерации и ее субъектов, а также судебная власть и, конечно же, органы прокуратуры.

Безусловно, специфика правового статуса основного закона субъекта Российской Федерации формирует особенности надзора за ее соответствием федеральному законодательству. Это касается, прежде всего, порядка оспаривания Конституции (устава) субъекта Российской Федерации.

Так, еще в конце 2003 г. Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 05 ноября 2003 г. № 514-О указал, что проверка соответствия конституций и уставов субъектов Российской Федерации федеральным законам в судах общей юрисдикции не согласуется с одним из вытекающих из Конституции Российской Федерации принципов правосудия.

В силу указанного принципа надлежащим судом для рассмотрения дела признается суд, компетенция которого определена законом, обосновывающим как разграничение видов судебной юрисдикции, так и определение предметной, территориальной и инстанционной подсудности, при том что не исключается возможность разрешения судами общей юрисдикции конкретных дел, в которых подлежат применению конституция или устав субъекта Российской Федерации.

Пунктом 4 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» определено, что Верховный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции, Суд по интеллектуальным правам не рассматривают дела об оспаривании конституций и уставов субъектов Российской Федерации, поскольку проверка соответствия учредительного акта субъекта Российской Федерации федеральному закону сопряжена с установлением его соответствия нормам Конституции Российской Федерации. Кроме того, при осуществлении надзора за соответствием федеральному законодательству Конституции субъекта Российской Федерации нельзя не учитывать, что, как правило, указанная категория нормативных правовых актов содержит нормы, регулирующие присущие только Конституции особенности принятия отдельных ее положений.

Например, согласно части 1 статьи 70 Конституции Удмуртской Республики, предложения о поправках к Конституции Удмуртской Республики могут вносить группа депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики численностью не менее одной четверти установленного числа депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики, Глава Удмуртской Республики, Правительство Удмуртской Республики, не менее 50 тысяч избирателей, проживающих в Удмуртской Республике.

В свою очередь, в силу части 2 статьи 71 республиканской Конституции, поправка к Конституции Удмуртской Республики считается принятой, если за нее проголосовало не менее двух третей от установленного числа депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики.

А поправки в ряд глав Конституции Удмуртской Республики принимаются не менее чем тремя четвертями голосов от установленного числа депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики.

Что касается осуществления прокурорского надзора за соответствием Конституции Удмуртской Республики федеральному законодательству, то, за всю ее историю прокурор Удмуртской Республики лишь дважды принимал меры реагирования в отношении высшего республиканского закона, тогда как изменения в него внесены 24 раза.

Первый раз прокурорское вмешательство потребовалось в мае 2005 г., когда длительное время Конституция Удмуртской Республики, а также Законы Удмуртской Республики «О Президенте Удмуртской Республики», «О выборах Президента Удмуртской Республики» и «О Правительстве Удмуртской Республики» не приводились в соответствие с Федеральным Законом от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ.

Напомню, что указанные изменения меняли систему наделения лица полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по представлению, если до 1 января 2005 г. глава субъекта Российской Федерации избирался гражданами, проживающими

на соответствующей территории, то, впоследствии гражданин наделялся полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным Законом и конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Это вынудило прокурора республики внести представление об устранении нарушений закона в Государственный Совет Удмуртской Республики, которое рассмотрено и удовлетворено.

Второй случай принятия мер прокурорского реагирования в отношении республиканской конституции имел место в январе 2010 года также при длительном не приведении ее в соответствие с федеральным законодательством в связи с принятием Федерального Закона от 05 апреля 2009 года № 41-ФЗ.

Указанные изменения касались сроков рассмотрения законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации представленной Президентом Российской Федерации кандидатуры Президента Удмуртской Республики в случае внесения соответствующего представления (повторного представления).

Протест прокурора республики от 13 января 2010 г. своевременно рассмотрен и удовлетворен, в Конституцию Удмуртской Республики внесены изменения.

Несмотря на это, в целом, Государственный Совет Удмуртской Республики своевременно реагировал на изменения федерального законодательства, корректируя республиканскую конституцию, которая, на сегодняшний день, соответствует требованиям федерального законодательства.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ (НА ПРИМЕРЕ США И ДАНИИ)

И.Д. Дулесов,

2 курс, группа ОМ 40.04.01.01-21

Институт права, социального управления и безопасности
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»

Город Ижевск, Россия

E-mail: dulesov1996@mail.ru

COMPARATIVE ANALYSIS OF ANTI-CORRUPTION MEASURES IN RUSSIA AND ABROAD (USING THE EXAMPLE OF THE USA AND DENMARK)

I. D. Dulesov,

2nd year, OM group 40.04.01.01-21

Institute of law, social management and security
Of the «Udmurt state University»

Izhevsk, Russia

E-mail: dulesov1996@mail.ru

В данной статье рассматриваются вопросы, касающиеся противодействия коррупции в Российской Федерации и за рубежом, на примере Дании и США. Проведен анализ антикоррупционного законодательства и политики, а также опыт борьбы с коррупцией этих стран. На основании анализа сформулированы выводы, которые, по моему мнению, позволят снизить уровень коррупции в нашей стране.

This article presents anti-corruption issues in the Russian Federation and abroad, using the example of Denmark and the United States. The analysis of anti-corruption legislation and policy, Based on the analysis, conclusions are formulated which, in my opinion allowed us to reduce the level of corruption in our country.

Ключевые слова: антикоррупционное законодательство, коррупция, взяточничество, противодействие коррупции, антикоррупционная политика, борьба с коррупцией, уровень коррупции, должностное лицо.

Keywords: anti-corruption legislation, corruption, bribery, anti-corruption, anti-corruption policy, anti-corruption, level of corruption, official.

Проблема коррупции, как социального явления имеет место не только в России, но и в других странах, однако именно в нашей стране вопрос коррупции стоит более остро, нежели в большинстве других стран. К данному выводу можно прийти, посмотрев ежегодную публикацию Transparency International, в переводе на русский, - МАД (международное антикоррупционное движение), в которой отражается индекс восприятия коррупции. По данным публикации за 2018 год Российская Федерация занимает 138 место из 180 возможных и, согласно 100-бальной системе получила 28 баллов, что на 1 балл меньше, чем за последние 3 года, тем самым опустившись на три строчки. В настоящий момент, по уровню коррумпированности наша страна находится на одной строчке с такими странами как: Ливан, Папуа-Новая Гвинея, Гвинея, Мексика и Иран [1]. Лидером же данной таблицы, по наиболее эффективному противодействию коррупции, является Дания, которая набрала 88 баллов, далее идет Новая Зеландия – 87 баллов, а на третьем месте расположились сразу четыре страны – Швеция, Финляндия, Швейцария и Сингапур (85 баллов). Худшими

странами по уровню коррупции стали Сомали, которая имеет 10 баллов и Южный Судан с Сирией по 13 баллов. В свою очередь, США опустились на 4 балла и в этом году получили 71 балл и впервые за очень долгое время не вошли в лидирующую двадцатку. В той же Украине за последние годы наблюдается снижение коррупции, она поднялась в рейтинге на 2 балла. Как видно из данной статистики, несмотря на все нововведения в области антикоррупционного законодательства, уровень коррупции в современной России не только не понижается или стоит на месте, а еще и увеличивается.

Для сравнения можно привести в пример США, рейтинг которой упал в последние годы, но до сих пор держится на достаточно высоких позициях по сравнению с Россией. Антикоррупционное законодательство Соединенных Штатов устанавливает более серьезные санкции за дачу взятки именно в виде лишения свободы, которое предусматривает тюремный срок от 15 до 25 лет тюремного заключения, а такая санкция как штраф, наоборот, менее жесткая, всего 3-ой размер от размера взятки [2]. В свою очередь, в Российской Федерации все наоборот, за взяточничество предпочтение отдается именно штрафным санкциям, которые периодически повышаются и составляют от 15-кратной вплоть до 90-кратной суммы от размера взятки, а в случае дачи взятки в особо крупном размере, которое наказывается самыми жесткими санкциями, в отличие от других видов взяток, предусмотрено лишение свободы от 8 до 15 лет [3].

Кроме вышеперечисленного необходимо отметить тот факт, что американское законодательство о противодействии коррупции состоит из нормативно-правовых актов, которые регулируют деятельность банков, бирж, а также лоббирование, которое положительно сказывается на снижении уровня коррупции. По моему мнению, необходимо добавить в законодательство России регламентацию лоббистской деятельности, я считаю подобные нормы окажут немаловажное влияние на снижение уровня коррупции в стране.

Также следует отметить, что в США существует уголовная ответственность не только за получение или дачу взятки, но и за само предложение или обещание дачи взятки в обмен за совершение противоправных действий лицом, занимающим государственную должность (глава 11 титула 18 Свода законов США — «Подкуп, незаконные доходы и конфликт интересов» (Bribery, Graft and Conflicts of Interest)). Тогда как в российском законодательстве лицо подлежит уголовной ответственности только в том случае, когда должностное лицо, непосредственно, получило взятку в том или ином виде.

Следующим немаловажным различием в антикоррупционном законодательстве России и США является предмет взятки. В отличие от США, в Российской Федерации предметом получения взятки, согласно п. 9 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 июля 2013 г. № 24 "О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях" считаются только вещи или услуги материального характера в том числе предоставление имущественных прав. В свою очередь в Соединенных Штатах Америки, согласно статье 201 титула 18 Свода законов США, предмет взятки – это как материальная, так и нематериальная ценность. Из этого следует, что в РФ взятка не является уголовно-наказуемой, если она была дана в нематериальной форме.

Касательно состава преступления, он так же имеет свои отличия. В пункте b 2 статьи 201 титула 18 Свода законов США указано, что лицо, занимающее публичную государственную должность, которое «прямо или косвенно требует в качестве подкупа, добивается, получает, принимает или соглашается, получить или принять какую-либо ценность лично или для любого другого лица или организации» в обмен на противозаконное действие или бездействие подлежит ответственности. Так называемый «пассивный подкуп». Это означает, что для состава преступления не требуется, чтобы взятка обращалась в пользу, непосредственно самого лица, занимающего государственную должность. Однако в российском законодательстве для наличия состава преступления необходимо, чтобы взятка была дана в пользу должностного лица, лично или через посредника.

Одним из немаловажных факторов высокого уровня коррупции в России служит то, что у нас не существует ограничений в виде запрета для уволенного чиновника вступать в контакт с бывшими коллегами. Это приводит к тому, что крупные российские компании всячески пытаются поставить своих работников на государственные должности, а после увольнения принимают их обратно на работу, а затем свободно пользуются полученными связями в правительстве. Все это позволяет сформироваться стойкой коррупционной системе, которую тяжело сломать. По моему мнению, нам стоит обратить внимание на данный закон Соединенных Штатов, который запрещает бывшим должностным лицам тем или иным способом контактировать с бывшими коллегами, с целью получения выгоды в чью-либо пользу (Статья 207 главы 11 титула 18 Свода законов США). В США данный закон устанавливает срок в один-два года, в свою очередь в России такого закона не предусмотрено, я считаю, что было бы неплохо рассмотреть возможность его применения и у нас в стране.

Борьба с коррупцией в Америке облегчается тем, что в этой стране фактически нет иммунитетов, позволяющих должностным лицам избегать наказания за коррупционное поведение. Любое должностное лицо, включая Президента страны, может быть привлечено к уголовной ответственности, хотя и в особом порядке, после отстранения от должности. Например, каждая палата Конгресса США по решению двух третей своих членов может лишить любого члена Конгресса его статуса депутата за совершение коррупционных действий (раздел 5 ст. II Конституции США) [4].

Проведя анализ некоторых аспектов антикоррупционного законодательства Соединенных Штатов Америки, можно прийти к выводу, что сложившаяся система противодействия коррупции довольно хорошо функционирует и является достаточно согласованна и проработана. Тем не менее, она продолжает развиваться и совершенствоваться, собственно, как и во всех других развитых странах. Однако она далека от идеала, о чем свидетельствует публикация Transparency International, согласно которой уровень коррупции в США повысился, но в то же время, по сравнению с Россией, ситуация куда более благоприятная.

Помимо Соединенных Штатов следует рассмотреть такую страну, как Дания, которая долгое время занимает лидирующие позиции и является страной с самым низким индексом восприятия коррупции, согласно Transparency International (88 баллов). Таких высот Дания достигла благодаря высокой эффективности такого социального института, как Средства массовой информации, которые играют одну из ключевых ролей в борьбе с коррупцией и являются действительно независимыми, в отличие от СМИ России, где они подвергнуты цензуре и, с каждым разом, ты убеждаешься в их зависимости от власти. Кроме этого социального института эффективно функционируют и другие, такие, как органы правопорядка, политические партии, госслужба, а также гражданское общество. Также, их деятельность широко открыта, тем самым и повышается уровень доверия общества. Кроме того, высока прозрачность не только гос. учреждений, но и большинства частных датских компаний. Вся эта информация регулярно обновляется и находится в свободном доступе на интернет-сайтах.

Также следует отметить, что в Дании довольно активно развивается политика абсолютной неприемлемости коррупции внутри организации, а также при сотрудничестве с зарубежными партнерами. Поэтому во все контракты и соглашения между организациями вносятся положения антикоррупционной направленности, а при невыполнении поставленных требований договор расторгается, а сотрудничество прекращается. Кроме того, при совершении сделки необходимо подписать Декларацию о неприменении взяточничества. В случае нарушения данной Декларации и участия в коррупционной деятельности, лицо обязано возместить возможный ущерб. Также, ДАМР (Датское агентство международного развития) организовало свою антикоррупционную горячую линию, для обеспечения возможности сообщать о подозрениях в неправомерном использовании средств агентства [5].

Если говорить об уголовной ответственности в Дании, то максимальное наказание за взяточничество для чиновников увеличилось с трех до шести лет, а для частного сектора с 1 года 6 месяцев до четырех лет [6].

Если сравнивать с уголовными санкциями Российской Федерации и Соединенными Штатами, - эти санкции кажутся не такими жесткими, однако, несмотря на это, в Дании уровень коррупции намного ниже, нежели в этих странах, что говорит нам о том, что жесткие санкции в виде тюремного заключения не так сильно влияют на уровень коррупции, как иные факторы.

Из вышеперечисленного, можно сделать вывод, что в Дании довольно высокий уровень общественного доверия, как на личном уровне, так и на уровне социальных институтов. Все это обеспечивает высокий уровень жизни, благоприятную среду для бизнеса и эффективную деятельность государственных органов.

Возвращаясь к Российской Федерации, следует сказать, что в нашей стране, общественные институты, «якобы» демократического общества лишь имитируют эту демократию. Для эффективной борьбы с коррупцией необходимо пополнить наше законодательство нормами, которые будут регулировать лоббирование, а также нормы, необходимые для защиты заявителей о коррупционных нарушениях. Кроме того, нужно раскрыть информацию о бенефициарных собственниках активов.

Также необходимо исполнять обязательства в рамках международного антикоррупционного права, включая рекомендации Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО).

Так, необходимо реализовать меры по возвращению активов, украденных посредством коррупционной деятельности, и расследованию трансграничных финансовых преступлений. Повысить независимость избирательных комиссий, минимизировать влияние органов исполнительной власти на процесс их формирования. Разработать методические рекомендации и материалы для преподавателей университетов и учителей в школе, чтобы дать им применимые инструменты антикоррупционного образования. Научить учителей и преподавателей их применять. Не применять экономические, организационные, законодательные и информационные меры, ограничивающие гражданское общество и журналистов. За последние два года набор этих мер пополнился массовыми «ликвидационными» штрафами и компенсациями, которые ставят под угрозу существование независимых СМИ, антикоррупционных организаций и гражданских объединений. Вместо этого — более активно и охотно реагировать на расследования журналистов и активистов, касающиеся публичных должностных лиц. Ограничить роль государства в тех сферах общественной жизни, которые могут развиваться сами. Противодействовать возникновению и функционированию неформальных общественных институтов, которые заменяют собой институты формальные, но распределяют ресурсы, полномочия и бюджеты по своему усмотрению, непрозрачно и не подотчетно. Наконец, открывать больше данных о доходах и расходах на всех уровнях государственной власти, необходимо обеспечить более прозрачную работу органов государственной власти [7].

Список литературы

1. Индекс Восприятия Коррупции. URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korruptsii/>.
2. Ахметшин И.И., Западный опыт противодействия коррупционным преступлениям №43-2, 11.04.2016 Башкирский государственный аграрный университет. URL: <https://novainfo.ru/article/5109>.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 04.11.2019) ч. 5 ст. 291// СПС «Консультант Плюс».
4. Шмелева К. Л. Криминологический мониторинг антикоррупционного законодательства США // Актуальные проблемы российского права. 2009. №4. URL:

<https://cyberleninka.ru/article/n/kriminologicheskiy-monitoring-antikorrupsionnogo-zakonodatelstva-ssha> (дата обращения: 20.05.2020).

5. Дуплищева А.М., Калашникова Е.Б. Сравнительный анализ антикоррупционных мер в России и зарубежных странах с минимальным уровнем коррупции // Синергия наук. 2018. № 26. С. 818-827. URL: <http://synergy-journal.ru/archive/article2850>

6. European Commission. Brussels. Annex Demark to the EU Anti –corruption Report. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_denmark_chapte.

7. Россия в Индексе восприятия коррупции — 2018: 28 баллов из 100 и 138 место. URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korrupsii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korrupsii-2018-28-ballov-iz-100-i-138-mesto.html>.

РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

А.А. Иванова,

к. ю. н., доцент кафедры ИЭиГМО
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
E-mail: 0202197236@ramble.ru

DEVELOPMENT OF CONSTITUTIONAL FIXING OF LOCAL SELF-GOVERNANCE IN THE UDMURT REPUBLIC

A.A. Ivanova,

associate professor, candidate of juridical Sciences,
associate professor of Udmurt state University, Izhevsk

В статье рассматриваются актуальные вопросы развития местного самоуправления на основе требований Конституции РФ и Конституции УР. Автор анализирует правовые нормы, определяющие функционирование муниципальной власти. Отдельно акцентируется внимание на необходимости правового регулирования местного самоуправления с учётом правоприменительной практики. Для объективного подтверждения целесообразности решения задач, стоящих перед законодателем, в статье излагается опыт Удмуртской Республики: достаточно подробно оцениваются нормативно-правовые акты субъекта РФ и их реализация на примере некоторых муниципальных образований. В заключении формулируется актуальность дальнейшего развития местного самоуправления с соблюдением конституционных норм.

The article discusses current issues of the development of local self-government based on the requirements of the Constitution of the Russian Federation and the Constitution of the SD. The author analyzes the legal norms that determine the functioning of municipal authorities. Separately, attention is focused on the need for legal regulation of local self-government, taking into account law enforcement practice. To objectively confirm the feasibility of solving the problems facing the legislator, the article sets forth the experience of the Udmurt Republic: the legal acts of the constituent entity of the Russian Federation are evaluated in sufficient detail and their implementation is exemplified by some municipal entities. In conclusion, the relevance of the further development of local self-government in compliance with constitutional norms is formulated.

Ключевые слова: местное самоуправление; конституционное закрепление; Удмуртская Республика; правовое регулирование.

Keywords: local government; constitutional consolidation; Udmurt Republic; legal regulation.

Конституция РФ, принятая 12.12.1993 г., ознаменовала новый этап в развитии местного самоуправления, признав объективную необходимость его существования, обобщив предшествовавшее законодательство. На основании п. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы РФ. В соответствии с Европейской хартией местное самоуправление составляет одну из основ демократического строя [20. С. 286].

Конституция РФ (ст. 12) указывает, что в РФ признается и гарантируется местное самоуправление; оно в пределах своих полномочий самостоятельно [1.С. 5]. В соответствии с п. 2 ст. 32 основного закона граждане РФ имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Право на местное самоуправление может быть реализовано как непосредственно через формы прямого волеизъявления (выборы, референдум, территориальное общественное самоуправление, опрос и т. д.), так и

опосредованно, через систему органов местного самоуправления. Ст. 12, ст.131, п. 1. Ст. 132 Конституции Российской Федерации отделяют органы местного самоуправления от органов государственной власти. В качестве компетенционных характеристик местного самоуправления Конституция РФ определяет его самостоятельность в пределах своих полномочий, в рамочном виде обозначает вопросы местного значения, а также устанавливает возможность включения в структуру компетенции органов местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Структурное обособление состоит в том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В соответствии с Законом УР от 27.01.1994 г. «О местном самоуправлении в УР» была установлена территориальная организация местного самоуправления на уровне городов и районов (25 сельских и 5 городских поселений) т.е. в пределах административно - территориального устройства субъекта РФ [5]. В состав сельских поселений входили поселки и села с назначенными органами власти. Муниципальные образования функционировали самостоятельно и не зависели друг от друга, что закреплялось в их уставах.

Во исполнение Указа Президента РФ от 21.03.1994 г. № 557 «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления» были приняты Законы УР от 27.01.1994 г. «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в УР» и «О выборах глав местного самоуправления, глав местных администраций районов и городов УР» [3; 4].

Руководствуясь вышеуказанными нормативными актами, выборы были назначены на 10.04.1994 г. На территории Удмуртии было образовано 603 избирательных округа, 1003 избирательных участка, 986 избирательных комиссий. Предварительно во исполнение Постановления ВС УР от 27.01.1994 № 575-ХП «О порядке введения в действие Закона УР «О местном самоуправлении в УР» решениями выборных органов был установлен количественный состав представительных органов.

Выборы депутатов в представительные органы и глав местного самоуправления проводились на всей территории УР одновременно. Принципы и порядок избрания не изменились. Введено ограничение для кандидатов на должность глав местного самоуправления. Они должны были быть гражданами УР, постоянно проживающими или работающими на соответствующей территории и достигшими 21-летнего возраста. Всего в 1994 г. по Удмуртии в ходе предвыборной кампании по выборам в местные органы самоуправления было зарегистрировано кандидатов в депутаты 2174, избирательных объединений – 77, избирательных блоков – 212 [7]. В представительные органы местного самоуправления было избрано 598 депутатов: от 13 в Можге до 30 в Ижевске - в городах, от 13 в Каракулинском до 29 в Балезинском - районах. Из них депутатов, работающих на постоянной основе 45, женщин 155, государственных и муниципальных служащих 47, руководителей организаций и учреждений 311, с высшим образованием 663, в возрасте до 30 28, от 30 до 50 692. Причем, в представительный орган г. Глазова избрано удмуртов 4, русских 16, татар 1 [19; 7]. Главным итогом избирательной кампании стало окончательное завершение процесса досоветизации на местном уровне и формирование органов местного самоуправления на легитимной основе.

Руководствуясь Законом УР 1994 г. «О местном самоуправлении в УР», муниципальные образования в Уставах определили систему организации власти на местах. Его элементами стали представительные (Советы депутатов, районные и городские Думы) и исполнительные органы (местная Администрация города или района). Была разработана их структура и определена компетенция [8]. Формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления не изменились, но детально регламентировался порядок их реализации.

Организация и формы деятельности представительного органа остались прежними. На первых организационных сессиях депутаты из своих составов избрали председателей представительных органов [9]. Был конкретизирован круг вопросов, отнесенных к его компетенции. Прежде всего, выборный орган формировал с учетом местных традиций правовую основу функционирования муниципальных образований (принятие устава,

локальных нормативных актов по различным направлениям жизнедеятельности подведомственной территории) и осуществлял контроль исполнения гражданами, предприятиями и учреждениями. Кроме того, представительные органы утверждали структуру местной администрации, осуществляя контроль его деятельности, заслушивая, как правило, не реже 1 раза в год отчет о работе [10]. Принимали решение о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления, т. е. осуществляли одновременно нормотворческие и контрольные функции.

Во всех муниципальных образованиях впервые 10.04.1994 г. были избраны Главы местного самоуправления. Как правило, в Удмуртии вышеуказанное должностное лицо совмещало должность главы администрации [11]. Однако на практике вопрос разграничения предметов ведения и наделения соответствующими полномочиями должностных лиц местного самоуправления оказался спорным, трудно решаемым. Совещания при главе администрации совмещались с заседаниями местной администрации. При этом оформлялся один протокол с указанием постановлений и решений [17]. На сессиях некоторых представительных органов местного самоуправления обсуждался вопрос передачи представительских и контрольных полномочий главы местного самоуправления либо председателю выборного органа, либо главе администрации [18]. Данная проблема связана, по-нашему мнению, прежде всего, с недостаточной ее регламентацией в действовавшем законодательстве. К тому же органы местного самоуправления не имели самостоятельного опыта в решении подобных задач.

Местная администрация, являвшаяся исполнительно-распорядительным органом, формировалась как по функциональному, так и по отраслевому признакам [14]. Должностные лица, входившие в состав вышеуказанного органа, в соответствии с требованиями Закона УР 1994 г. «О местном самоуправлении в УР», не являлись депутатами представительного органа местного самоуправления. Помимо этого для главы местного самоуправления устанавливались случаи досрочного прекращения полномочий: выезда на постоянное жительство и работу за пределы соответствующей территории местного самоуправления, вступления в законную силу обвинительного приговора суда, личного заявления о сложении полномочий; полной утраты трудоспособности [12].

Глава местной администрации в пределах своей компетенции издавал постановления и распоряжения. Постановления принимались по вопросам компетенции местной администрации. Распоряжения принимались по вопросам внутриорганизационной деятельности. Так, глава Администрации г. Глазова в первом полугодии 1995 г. принял около 370 постановлений [15]. Кроме того, он отменял приказы руководителей органов и структурных подразделений местной администрации, опротестовывал решения представительного органа, адресованные местной администрации, в случае их несоответствия действующему законодательству [16].

Решения Государственного Совета УР (далее Госсовет УР), образованного 26.03.1995 г., постановления и распоряжения Правительства УР носили разрешительный и рекомендательный характер (разрешить распределить органам районных и городских Советов выделение бюджета ассигнований на увеличение оплаты труда; распределить финансовые средства, поступившие из бюджета РФ; предоставить льготы, установленные законом). Это свидетельствует об отделении органов местного самоуправления от органов государственной власти [13]. Таким образом, была ликвидирована двойная система подчинения вышестоящих органов нижестоящим, органы местного самоуправления муниципальных образований были независимы друг от друга.

Практика реализации местного самоуправления закреплена в Конституции Удмуртской Республики (далее Конституция УР), принятой 07.12.1994 г., подчеркивает значимость и самостоятельность местного самоуправления (гл. 9 ст. 110 - 116) [2. С. 15].

Основной закон УР содержит следующие концептуальные положения, составляющие основы местного самоуправления в республике: самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий в решении вопросов местного значения (п. 1

ст. 110); осуществление местного самоуправления населением как непосредственно, так и через представителей (п. 2 ст. 110); организационная обособленность местного самоуправления от системы органов государственной власти и управления; возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (п. 2 ст. 114); осуществление местного самоуправления с учетом местных особенностей и традиций (п. 1 ст. 111); гарантированность местного самоуправления со стороны государства (ст. 115); обязательность соблюдения органами местного самоуправления Конституции РФ, Конституции УР, федеральных законов и законов УР (п. 3 ст. 116); законодательное обеспечение организации местного самоуправления (ст. 112); формирование муниципальной собственности (ст. 114).

Положения Конституции УР в части, касающейся полномочий депутатов, были закреплены в Законе УР от 21.02.1995 г. «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в УР», определивший его правовое положение [6]. Он уточнял порядок избрания, полномочия и организационные формы деятельности. Его полномочия не подлежали передаче другому лицу, осуществлялись на непостоянной основе. Срок полномочий депутата начинался со дня его избрания и прекращался в день проведения первой сессии представительного органа местного самоуправления следующего созыва. Помимо указанных полномочий он инициировал проведение сходов, конференций, референдумов граждан, взаимодействовал с органами государственной власти при решении возложенных на него обязанностей. Депутат имел право на нормотворческую инициативу, ему предоставлялось право вносить изменения, дополнения в решения представительного органа местного самоуправления (ст. 9). При необходимости представитель выборного органа отправлял в соответствующие органы, предприятия, учреждения депутатский запрос о решении тех или иных вопросов местного значения (ст. 11). Нормативно-правовой акт определял возможность досрочного прекращения полномочий депутатом в случае письменного заявления депутата, досрочного роспуска представительного органа местного самоуправления, смерти депутата.

Реформирование общественных отношений, связанных с государственным устройством, в 90-е гг. XX в. определило введение принципа разделения властей, изменило систему управления. На смену Советам народных депутатов пришло местное самоуправление.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации. М., 2000. С. 5.
2. Конституция Удмуртской Республики. Ижевск, 2000.
3. Закон УР от 27.01.1994 г. «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в УР» // Известия Удмуртской Республики. 1994. 1 февраля.
4. Закон УР от 27.01.1994 г. «О выборах глав местного самоуправления, глав местных администраций районов и городов УР» // Известия Удмуртской Республики. 1994. 1 февраля.
5. Закон УР от 27.01.1994 г. «О местном самоуправлении в УР» // Известия УР. 1994. 5 февраля.
6. Закон УР от 21.02.1995 г. «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в УР» // Известия УР. 1995. 20 июня.
7. Архивный отдел Администрации Глазовского района УР. Ф. 1. Оп. 1. Д. 3. Л. 7.
8. Архивный отдел Администрации г. Глазова УР. Ф. 31. Оп. 1. Д. 928. Л. 211.
9. Архивный отдел Администрации г. Глазова УР. Ф. 31. Оп. 1. Д. 928. Л. 214, 218.
10. Архивный отдел Администрации г. Глазова УР. Ф. 31. Оп. 1. Д. 931. Л. 2.
11. Архивный отдел Администрации г. Глазова УР. Ф. 523. Оп. 1. Д. 38.
12. Архивный отдел Администрации г. Глазова УР. Ф. 523. Оп. 1. Д. 38. Л. 65.
13. Архивный отдел Администрации г. Глазова УР. Ф. 540. Оп. 1. Д. 3. Л. 6.
14. Архивный отдел Администрации г. Глазова УР. Ф. 540. Оп. 1. Д. 17. Л. 1, 5, 33, 64.

15. Архивный отдел Администрации г. Глазова УР. Ф. 540. Оп. 1. Д. 52. Л. 42.
16. Архивный отдел Администрации г. Глазова УР. Ф. 540. Оп. 1. Д. 52. Л. 143.
17. Архивный отдел Администрации г. Глазова УР. Ф. 540. Оп. 1. Д. 50. Л. 129.
18. Архивный отдел Администрации г. Глазова УР. Ф. 540. Оп. 1. Д. 50. Л. 130.
19. ЦГА УР. Ф. Р-685. Оп. 1 Д. 03-16. Л. 23.
20. Игнатов В. Г., Рудой В. В. Местное самоуправление. Ростов-н/Д, 2003. С. 345.

УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА КОНСТИТУЦИОННЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

В.Г. Ившин,
к. ю. н., профессор кафедры уголовного права и криминологии,
директор ИПСУБ
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»

CRIMINAL LAW PROTECTION OF CONSTITUTIONAL SOCIAL RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN

V.G. Ivshin,
Candidate of Law, Professor of the Department
criminal law and criminology,
Director of the Institute of Law, Social Law and Security
Udmurt State University, Russia

В статье рассматривается уголовно-правовая охрана социальных прав и свобод человека и гражданина. Отмечается, что принятие статьи 145.1 Уголовного кодекса РФ стало серьезным уголовно-правовым инструментом воздействия на руководителей организаций, работодателей - физических лиц для исполнения обязанностей по выплате заработной платы и иных выплат социального характера. Анализируется следственно-судебная практика применения ст. 145.1 УК РФ.

The article deals with the criminal law protection of social rights and freedoms man and citizen. It is noted that the adoption of article 145.1 of the Criminal code of the Russian Federation has become a serious criminal law tool for influencing the heads of organizations, employers - individuals to fulfill their obligations to pay wages and other social benefits. The article analyzes the investigative and judicial practice of applying article 145.1 of the criminal code of the Russian Federation.

Ключевые слова: права и свободы человека и гражданина; Конституции РФ; Конституции УР; гарантии социальной защиты; уголовно-правовая норма.

Keyword: human and civil rights and freedoms; the Constitution of the Russian Federation; the Constitution of the Udmurt Republic guarantees of social protection; criminal law.

Глава 2 Конституции РФ посвящена правам и свободам человека и гражданина, в ст. 2 гл.1 провозглашается: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Аналогичные нормы содержатся в главе 2 Конституции Удмуртской Республики 1994 г. В ст. 16 (п.1) Основного Закона УР закреплены следующие важнейшие положения: «Права и свобода человека и гражданина, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, защищаются в Удмуртской Республике согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией Удмуртской Республики». В этой же статье провозглашается, что основные права и свобода человека и гражданина неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения, но осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

В ежегодном Послании Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации в качестве одной из важнейших конституционных поправок было предложено закрепить в Основном Законе РФ 1993 г. норму об обязательной индексации заработной платы и пенсий граждан России, то есть право на вознаграждение за труд (ст. 37 Конституции РФ).

В ст. 6 Конституции Удмуртской Республики закреплено положение об охране труда и здоровья людей, гарантируется минимальный размер оплаты, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Охрана прав и свобод человека и гражданина является одной из главных задач Уголовного кодекса Российской Федерации (ст. 2). Глава 19 Кодекса объединяет уголовно-правовые нормы о преступлениях против конституционных прав и свобод человека и гражданина. Её нормы касаются уголовно-правовой охраны политических, социальных и личных прав и свобод.

В зависимости от направленности на конкретную разновидность конституционных прав и свобод человека и гражданина (т.е. в зависимости от непосредственного объекта посягательства) среди преступлений, ответственность за которые предусмотрена статьями гл. 19 УК РФ, выделяется группа преступлений против социальных прав и свобод (ст.136, 143-147 УК).

В связи с этим важным конституционно-правовым инструментом охраны социальных прав является состав преступления, предусмотренный ст. 145.1 УК РФ «Невыплата заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных выплат» (введена в Уголовный кодекс 1996 г. Федеральным законом от 15 марта 1999 г. ФЗ № 42-93). Принятие данной уголовно-правовой нормы полностью оправдало поставленные социальные задачи и стало серьезным уголовно-правовым инструментом воздействия на руководителей организаций, работодателей - физических лиц для исполнения обязанностей по выплате заработной платы и иных выплат социального характера. Среди других правовых норм, закрепленных в гл. 19 УК РФ ст. 145.1 УК РФ выделяется, если так можно выразиться, «масштабностью охвата». В обоснование сказанного выше проведем небольшой криминологический анализ следственно-судебной практики применения ст. 145.1 УК РФ за период 2016 - 2018 гг. (по материалам Следственного Управления Следственного Комитета РФ по Удмуртской Республике).

2016 г. По данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики (далее – Удмуртстат), задолженность по заработной плате на 01.01.2016 г. составила 52 957 тыс. руб. перед 1 633 работниками. На 01.12.2016 г. задолженность составила 27 404 тыс. руб. перед 527 работниками.

За 12 месяцев 2016 г. зарегистрировано 175 сообщений о невыплате заработной платы (в 2015 г. – по 63). По результатам их рассмотрения возбуждено 16 уголовных дел (в 2015 г. – по 3), по 31 сообщению приняты решения об отказе в возбуждении уголовного дела (в 2015 г. – по 38).

В суд направлено 5 уголовных дел данной категории (в 2015 г. – 0). В результате принятых мер обеспечено погашение задолженности по заработной плате перед работниками на сумму 8 106 тыс. руб., наложен арест на имущество на общую сумму 77 829 тыс. руб.

В 2017 г. сохранилась аналогичная тенденция, в частности, было зарегистрировано 87 сообщений о невыплате заработной платы (в 2016 г. – 175). На прежнем уровне сохранилось количество возбужденных уголовных дел (21), по 43 сообщениям приняты решения об отказе в возбуждении уголовного дела (в 2016 г. – 31).

В суд направлено 16 уголовных дел (в 2016 г. – 5), в том числе с ходатайством о прекращении уголовного дела или уголовного преследования в порядке ч. 2 ст. 446.2 УПК РФ. В результате принятых мер по делам, направленным в суд, обеспечено погашение задолженности по заработной плате перед работниками на сумму 10 881 тыс. руб., наложен арест на имущество на общую сумму 11 453 тыс. руб.

В 2018 г., по данным Удмуртстата, задолженность по заработной плате составляла на 01.01.2018 г. 16 466 тыс. руб. перед 465 работниками. На 01.12.2018 г. задолженность составила 248 тыс. руб. перед 91 работником. Также в течение всего года наблюдалась положительная динамика погашения работодателями задолженности по заработной плате и иным социальным выплатам.

В 2018 г. было зарегистрировано 74 сообщения о невыплате заработной платы. Возбуждено 22 уголовных дела, по 44 сообщениям приняты решения об отказе в возбуждении уголовного дела.

В суд направленно 19 уголовных дел. В результате принятых мер по делам, направленным в суд, обеспечено погашение задолженности по заработной плате перед работниками на сумму 17 619 тыс. руб., наложен арест на имущество на общую сумму 9 000 тыс. руб.

Аналогичная картина сохранилась с преступностью данного вида и в 2019 г. Приведенные статистические данные позволяют сделать следующие выводы:

1. Уголовно-правовая норма (ст. 145.1 УК РФ) доказала свою эффективность с точки зрения достижения поставленных законодателем целей – достигнуто существенное снижение количества подобных правонарушений, прежде всего, преступлений, предусмотренных ст. 145.1 УК РФ.

2. Среди составов преступлений, ответственность за совершение которых предусмотрена в гл. 19 УК РФ «Преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина», данный состав наиболее «работающий», учитывая количество рассмотренных уголовных дел в судах.

3. Наиболее существенный результат применения рассматриваемой нормы – достижение целей общего и специального предупреждения. Это подтверждает уменьшение объема просроченной задолженности по заработной плате, которая наблюдается в течение анализируемого периода, как в сумме невыплаченной заработной платы и социальных выплат, так и в численности работников, не получивших вовремя причитающегося вознаграждения. Небольшое количество уголовных дел по ст. 145.1 УК РФ само по себе еще не говорит о ее неэффективности. Доводы, которые изложены выше, свидетельствуют, по нашему мнению, как раз об обратном.

В то же время следует согласиться с мнением, высказанным в учебной и научной литературе относительно неопределенности в оценке понятия «тяжкие последствия» как обязательного квалифицирующего признака, предусмотренного в ч. 3 ст. 145.1 УК РФ. Уголовная ответственность за совершение преступления, предусмотренного ч. 1 или ч. 2 ст. 145.1 УК РФ, увязывается либо с временным периодом невыплаты заработной платы, пенсий, пособий и иных установленных законом выплат, совершенной из корыстной или иной личной заинтересованности (свыше трех месяцев – при частичной невыплате и свыше двух месяцев – при полной невыплате), то определение тяжких последствий в ч. 3 указанной статьи в настоящее время относится к оценочным понятиям и оценивается правоприменителем. В данном случае речь идет о материальном составе преступления и об определении тяжких последствий требует четкого определения, например, в примечании к данной статье, как это сделано законодателем в ряде составов преступлений Особенной части УК РФ, прежде всего, в гл. 22 «Преступления в сфере экономической деятельности».

В подтверждение этого вывода можно указать на то обстоятельство, что невыплата (частичная или полная) заработной платы, пособий пенсий и иных выплат – это посягательство на социального-экономические права граждан и оценка тяжести последствий должна носить имущественный характер.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ И ТАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА СВИДЕТЕЛЬСКИЙ ИММУНИТЕТ ОТДЕЛЬНЫХ УЧАСТНИКОВ РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Г.М. Камашев,

к.ю.н., доцент кафедры криминалистики
и судебных экспертиз ИПСУБ

ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»

E-mail: kamashev1963@mail.ru

М.Ю. Иванова,

специалист по УМР кафедры криминалистики
и судебных экспертиз ИПСУБ

ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»

ORGANIZATIONAL-LEGAL AND TACTICAL PROBLEMS OF IMPLEMENTING THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO WITNESS IMMUNITY OF INDIVIDUAL PARTICIPANTS IN THE INVESTIGATION OF CRIMES

G. M. Kamashev,

Associate Professor of criminology
and forensic examinations of UDSU, Izhevsk

M.Yu. Ivanova,

Specialist in UMR of the Department of criminology
and forensic examinations of UDSU, Izhevsk

Конституцией Российской Федерации установлено право на свидетельский иммунитет для значительной группы участников уголовного судопроизводства. Это необходимая мера, призванная обеспечивать гуманность и цивилизованность производства по уголовным делам. В практической деятельности органов расследования наиболее значимыми являются проблемы реализации института свидетельского иммунитета в отношении свидетелей и потерпевших – близких родственников обвиняемого. Реализация данного института, с одной стороны, обеспечивает защиту сложившихся позитивных семейно-родственных отношений, с другой приводит к утрате определённой совокупности доказательств по уголовным делам. Поэтому одной из важных задач следователя является получение максимальной совокупности доказательств, на основе соблюдения законных прав и интересов потерпевших и свидетелей, в том числе, и в части обеспечения надлежащим образом права на свидетельский иммунитет.

The Constitution of the Russian Federation establishes the right to witness immunity for a significant group of participants in criminal proceedings. This is a necessary measure. Designed to ensure the humanity and civility of criminal proceedings. In the practice of investigative bodies, the most significant problems are the implementation of the Institute of witness immunity in relation to witnesses and victims – close relatives of the accused. The implementation of this institution, on the one hand, ensures the protection of existing positive family and kinship relations, on the other hand, leads to the loss of a certain set of evidence in criminal cases. Therefore, one of the important tasks of the investigator is to obtain the maximum amount of evidence, based on the observance of the legal rights and interests of victims and witnesses, including in terms of ensuring the right to witness immunity.

Ключевые слова: конституционное право, свидетельский иммунитет, участники расследования, тактические основы, ответственность за дачу заведомо ложных сообщений, отказ от права на иммунитет.

Keywords: constitutional right, witness immunity, participants in the investigation, tactical basics, responsibility for giving deliberately false messages, waiving the right to immunity.

Институт свидетельского иммунитета в судопроизводстве в различных формах известен с древнейших времён, он применялся и в дореволюционной России, до 1917 г. В советский период развития нашего общества, в Советском Союзе и РСФСР институт свидетельского иммунитета в уголовном судопроизводстве был существенно ограничен и распространялся, прежде всего, на подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений. Только в постсоветский период, с начала 90-х гг. XX в. начали происходить кардинальные изменения в применении института свидетельского иммунитета в уголовном судопроизводстве, были внесены изменения в действующий тогда Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, распространяющие действие исследуемого института на других участников расследования. Важным шагом в развитии свидетельского иммунитета в постсоветской России является принятие и обретение в 1993 г. юридической силы, действующей с определёнными изменениями и в современной России Конституции Российской Федерации.

Наряду со многими, порой кардинальными, изменениями в российском обществе после принятия Конституции, существенные изменения произошли и в уголовном судопроизводстве. Несмотря на то, что Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР действовал вплоть до 1 июля 2002 г., в нём, до принятия действующего ныне Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации произошли существенные изменения, в том числе, и в части правосубъектности допрашиваемых лиц.

В части 1, статьи 151 Конституции было закреплено положение о том, что «никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом», а во 2 части ещё одно положение: «Федеральным законом могут устанавливаться иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания». Эти конституционные положения повлекли изменения в законодательстве, регулирующем уголовное судопроизводство.

В действующем с 1 июля 2002 г. Уголовно-процессуальном кодексе РФ (далее УПК РФ) ряд статей определяет сущность и процедуру применения института свидетельского иммунитета к участникам уголовного судопроизводства. В п. 40 статьи 5 УПК РФ определена сущность иммунитета, в частности указано, что «свидетельский иммунитет – право лица не давать показания против себя и своих близких родственников, а также в иных случаях, предусмотренных настоящим Кодексом». В п. 4 указанной статьи определён круг близких родственников, в качестве таковых определены супруг, супруга, родители, дети, усыновители, усыновлённые, родные братья и сёстры, дедушка, бабушка, внуки.

В статьях 46 и 47 УПК РФ закреплено право на отказ от дачи показаний и объяснений подозреваемым и обвиняемым, в части 3, статьи 56 определён круг лиц, которых категорически нельзя допрашивать в качестве свидетелей, либо можно допрашивать, но только с их согласия. Эти ограничения установлены на основе учёта особого социально-должностного и уголовно-процессуального статуса лиц, обладающих информацией об обстоятельствах преступного события. Право на свидетельский иммунитет у указанных лиц возникает только в том случае, когда информированность о криминальном событии связана с выполнением служебно-профессиональной деятельности, а не в любых ситуациях фактического обладания информацией.

Положения, связанные со свидетельским иммунитетом есть и в действующем Уголовном кодексе России, в частности, в примечании к статье 316, предусматривающей уголовную ответственность за заранее не обещанное укрывательство особо тяжких преступлений, исключена ответственность за укрывательство преступления, совершённого супругом или близким родственником, аналогичное примечание есть и к статье 308, где закреплено положение, исключаящее уголовную ответственность за отказ свидетеля и потерпевшего за отказ от дачи показаний против близких родственников.

С учётом того, что наиболее проблемным является применение в практической деятельности органов расследования института свидетельского института в отношении свидетелей и потерпевших, являющихся близкими родственниками подозреваемого и обвиняемого, наше исследование направлено, прежде всего, на этих участников расследования.

С одной стороны, распространение в начале 90-х годов прошлого века института свидетельского иммунитета на близких родственников подозреваемого и обвиняемого абсолютно оправдано с позиции гуманизма, поскольку обязывать людей, состоящих в близких отношениях негуманно и бесчеловечно принуждать к изобличению друг друга в совершении преступлений, с последующим применением мер уголовно-правового характера. Данный институт также направлен на сохранение сложившихся позитивных семейно-родственных отношений, на защиту сложившихся моральных устоев в определённых социальных группах.

С другой стороны, возможность отказаться от дачи показаний свидетелей и потерпевших, обладающих важной информацией о событии преступления и преступнике, приводит к существенному усложнению процедуры доказывания по уголовным делам и в конечном итоге на уровень раскрываемости преступлений. В частности, в Удмуртской республике в 2018 г. раскрыто только 57,3% из числа зарегистрированных преступлений, по предварительным данным, в 2019 г. раскрываемость будет ещё на более низком уровне. Раскрываемость особо тяжких преступлений в 2018 г. составила всего 47,6 %, из зарегистрированных 5295.

Есть основания полагать, что зачастую отказ от дачи показаний против близкого родственника, обвиняемого в совершении преступления, не связан со стремлением помочь ему в связи со сложившимися позитивными семейно-родственными отношениями, причиной такого поведения часто является боязнь мести со стороны подозреваемого, обвиняемого в случае его изобличения, высказывание угроз в адрес лиц, обладающих информацией.

Поэтому при подготовке к допросу свидетелей и потерпевших, потенциально обладающих правом на свидетельский иммунитет следователю необходимо тщательно изучать личность допрашиваемого, характер семейно-родственных связей и отношений, сложившихся в его окружении, устанавливать не находится ли он в жёсткой зависимости от кого из родственников и иных членов семьи.

В ходе предварительной стадии допроса необходимо непрерывное наблюдение за поведением и состояниями допрашиваемого лица, определить степень естественности его состояний, наличие симптомов, свидетельствующих о высоком уровне эмоционального напряжения. При наличии заявления об отказе давать показания в связи с наличием близкого родства с обвиняемым, нужно пытаться выяснить подлинные причины такого поведения, если установлены факты угроз, иных форм негативного воздействия со стороны заинтересованных лиц необходимо принять все предусмотренные уголовно-процессуальным законом меры по обеспечению безопасности и независимости участника расследования.

В практической деятельности по расследованию преступлений, возникают проблемы в ситуациях, когда лицо, обладающее правом на свидетельский иммунитет, отказывается от права на отказ от дачи показаний после предупреждения об этом праве, соглашается на дачу показаний и рассказывает об обстоятельствах совершения преступлений, но передаваемая информация является заведомо ложной. Возникает вопрос, подлежит ли уголовной ответственности за дачу заведомо ложных показаний (ст. 307 УК РФ) такой свидетель либо потерпевший. На наш взгляд, в таких ситуациях, допрошенный, отказавшийся от права на свидетельский иммунитет, давший заведомо ложные показания, подлежит уголовной ответственности. Не реализовав право на свидетельский иммунитет и согласившись давать показания, лицо должно отвечать за достоверность передаваемых сведений. Чаще всего, дача заведомо ложных показаний в таких ситуациях направлена на выгораживание близкого родственника, привлекаемого к уголовной ответственности, и по сути это своего рода злоупотребление правом, поскольку право на свидетельский иммунитет, право отказаться от

дачи показаний уже позволяет свидетелю, потерпевшему, как минимум, не ухудшать положение обвиняемого лица.

В небольшой статье, безусловно, невозможно исследовать все проблемные стороны реализации конституционного права участников уголовного судопроизводства на свидетельский иммунитет, но, тем не менее, по нашему мнению, высказанные размышления и рекомендации должны способствовать дальнейшему развитию теоретических основ и практики применения исследуемого института в судопроизводстве.

Список литературы

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 «Консультант Плюс».

2. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27.10.1960) (ред. от 29.12.2001, с изм. от 26.11.2002) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.07.2002) // СПС «Консультант Плюс».

3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «Консультант Плюс».

4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «Консультант Плюс».

ПРИНЦИП СВОБОДЫ ДОГОВОРА В ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАХ: ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Н.В. Кузнецова,

доцент, к. ю.н., заведующая кафедрой гражданского права ИПСУБ
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»

E-mail: nvkuzn@mail.ru

THE PRINCIPLE OF FREEDOM OF CONTRACT IN BUSINESS OBLIGATIONS: DEVELOPMENT TRENDS

N. V. Kuznetsova,

associate professor, candidate of juridical Sciences,
Head of department of civil law of Udmurt state University

Содержание принципа свободы гражданско-правового договора, предусмотренного нормой ст. 421 ГК РФ для всех участников гражданского оборота, независимо от их статуса [1]. Оно включает в себя такие элементы, как свободу самостоятельного решения вопроса о заключении договора; выбора контрагента; выбора определенного вида договора; правилам которого стороны хотят подчинить свои отношения; свободу и юридическое равенство сторон в формировании условий гражданского договора; установления ответственности за нарушение договорных обязательств и др.

Вместе с тем, анализ действующего законодательства показывает, что для субъектов предпринимательской деятельности установлены дополнительные элементы данного принципа. К таковым, например, следует отнести правила ст. 310 ГК, предусматривающее право субъектов предпринимательской деятельности устанавливать в договоре дополнительные, по сравнению с законом, основания для одностороннего изменения и прекращения обязательств. Кроме того, предприниматели вправе обусловить право на отказ от исполнения обязательств выплаты контрагенту определенной денежной суммы (п. 3 ст. 310 ГК).

В развитие положений ст. 310 ГК в гражданском кодексе появилась ст. 450.1, правила которой предусматривают право на односторонний отказ от договора. Следует заметить, что отказ от договора является одной из правовых форм его прекращения и позволяет участникам гражданского оборота в упрощенном порядке прекратить договорные отношения. Другой формой прекращения договора в гражданском праве является его расторжение, требующее соблюдения досудебного урегулирования спора по правилам ст. 452 ГК. Отличаются данные формы и по моменту прекращения договорного правоотношения. При отказе – договор считается прекращенным с момента получения уведомления об этом контрагентом, а при расторжении – с момента вступления судебного решения в законную силу.

Рассмотренные обстоятельства, на наш взгляд, дают основание пересмотреть некоторые правовые последствия нарушения контрагентами своих обязательств в рамках определенных видов договоров.

Так, например, на сегодняшний день п. 3 ст. 611 ГК РФ применительно к договору аренды предусматривает право арендатора требовать расторжения договора в случаях, когда арендодатель не исполняет свою обязанность по передаче арендованного имущества. Процедура расторжения договора достаточно сложная, поскольку включает в себя необходимость соблюдения досудебного порядка урегулирования спора. Нормой ст. 452 ГК установлен тридцатидневный срок для ожидания ответа от контрагента, а договор будет считаться расторгнутым с момента вступления судебного решения в законную силу.

Представляется, что в указанном случае возможно было бы предоставить арендатору право на отказ от договора, что повлечет за собой прекращение договора аренды с момента получения арендодателем соответствующего уведомления. Также, применительно к ст. 620 ГК, в случаях, когда арендованное имущество стало непригодным для использования по обстоятельствам, за которые не отвечает ни одна сторона, было бы целесообразно предоставить арендатору право на отказ от договора, а не его расторжение.

Дополнительным элементом принципа свободы договора для субъектов предпринимательской деятельности является и предоставленное им право устанавливать договорные последствия недействительности заключенного между ними соглашения. (п. 3 ст. 431 ГК). Данное положение вступило в действие с 1 июня 2015 года и свидетельствует о том, что субъектам предпринимательской деятельности законодатель предоставляет все большую свободу в договорных отношениях.

Вместе с тем следует заметить, что и ранее судебная практика уже допускала такую возможность применительно к недействительным сделкам, допуская прекращения обязательств по возврату полученного по недействительной сделке отступным, что входило в противоречие с императивной нормой п.2 ст.167 ГК [2]. На наш взгляд необходимо установить соотношения общих последствий недействительности сделок со специальными правилами недействительности договора. Для этой цели было бы целесообразно дополнить норму п.2 ст.167 ГК предусматривающей, что иные последствия недействительности сделки, кроме двусторонней реституции, могут быть установлены только законом, указанием на возможность установления таковых и соглашением сторон в случаях, предусмотренных законом.

Список литературы

1.Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть Первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ
Материал подготовлен специалистами АО «Консультант Плюс» и содержит информацию об изменениях к новым редакциям документа. Редакция от 16.12.2019. Редакция подготовлена на основе изменений, внесенных Федеральным законом от 16.12.2019 № 430-ФЗ. См. справку к редакции. Гражданский Кодекс Российской Федерации (Часть Вторая) (в ред. Федеральных законов от 12.08. №10-ФЗ, от 24.10.1997 № 133-ФЗ, от 17.12.1999 № 213-ФЗ, от 26.11.2002 № 152-ФЗ, от 10.01.2003 № 8-ФЗ, от 10.01.2003 № 15-ФЗ, от 26.03.2003 № 37-ФЗ, с изм., внесенными Федеральным законом от 26.01.1996 № 15-ФЗ, Постановлениями Конституционного Суда РФ от 23.12.1997 № 21-П, от 03.07.2019 № 26-П, от 28.04.2020 № 21-П.

2. Информационное письмо президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. №102 «Обзор практики применения арбитражными судами статьи 409 Гражданского кодекса Российской Федерации».

**ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ ПРОЕКТА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО АКТА
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА НА ЭТАПЕ ПЕРВОГО ЧТЕНИЯ ЕВРОПАРЛАМЕНТА
СОГЛАСНО ПОЛОЖЕНИЯМ ОБЫЧНОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ПРОЦЕДУРЫ ЕС**

Т.Т. Куталия,
аспирант кафедры природоресурсного, экологического и трудового права ИПСУБ
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
E-mail: kutalia.tedor@gmail.com

**FEATURES OF CONSIDERATION OF THE DRAFT LEGISLATIVE ACT OF THE
EUROPEAN UNION ON THE FIRST READING OF THE EUROPEAN PARLIAMENT IN
ACCORDANCE WITH THE PROVISIONS OF THE ORDINARY LEGISLATIVE
PROCEDURE OF THE EU**

T. T. Kutalia,
post-graduate student of the Department of natural resources, environmental and labor law of
IPSUB
Of the "Udmurt state University»
E-mail: kutalia.tedor@gmail.com

В статье рассматриваются вопросы правового регулирования, связанные с взаимодействием уполномоченных органов Европейского Союза при разработке и принятии законодательных актов. Обычная законодательная процедура для принятия Регламентов и Директив ЕС предусматривает принцип равноправного участия Европарламента и Совета Министров в законотворческом процессе с учетом особенностей рассмотрения законопроекта в рамках первого чтения с простым и абсолютным большинством голосов в Европарламенте.

The article draws on the current issues in reference to the legislative cooperation of the competent authorities in terms of drafting and passing the legislation of the European Union. The ordinary legislative procedure that describes the rules to accept the Regulations and Directives in the EU proclaims the principle of equal participation of the EU Parliament and the Council of Ministers in the legislative process with peculiarities in consideration of legislative draft in terms of the first reading with due respect for the simple and absolute majority voting in the EU Parliament.

Обычная законодательная процедура; Большинство голосов; Простое большинство (the simple majority); Единое голосование (the single vote); Абсолютное большинство (the absolute majority); Второе чтение (the second reading); Правила процедуры/Положения процедуры/Внутренний регламент/Правила Регламента Внутренней Процедуры (Rules of the procedure of the EU); Co-decision procedure - Со-законодательная процедура.

В соответствии с положениями Правила 59 Процессуального Сборника Внутренних Правил Европейского Парламента, в качестве термина для обозначения законопроекта используется понятие проект законодательного акта (draft legislative act) который, в первую очередь, может быть отклонен по результатам голосования в парламенте в связи с подачей соответствующего Предложения об отклонении проекта законодательного акта, исходящего от ответственного комитета в парламенте, политической группы или группы государств, составляющих достаточное количество для соответствия требованию нижнего порога. В случае одобрения предложения об отклонении проекта законодательного акта, Президент Европарламента предлагает органу Евросоюза, вышедшему с инициативой, отозвать, переданный ранее на рассмотрение проект законодательного акта. Тем не менее, в случае если предложение об отклонении проекта законодательного акта, поступившее от инициаторов, перечисленных в части 2 Правила 59 на рассмотрение, не получит одобрения

Европарламента, проект законодательного акта остается в распоряжении парламентариев, а последующие положения Правила 59 Процессуального Сборника Европарламента предусматривают и регламентируют процесс рассмотрения проекта законодательного акта в рамках обычной законодательной процедуры.

Следует отметить альтернативную терминологию для обозначения законопроекта (проекта законодательного акта) переданного на рассмотрение в Европарламент, используемую для обозначения законопроекта в части 3 Правила 59, коим выступает понятие предварительного соглашения. Именно с понятия предварительное соглашение начинается рассмотрение законопроекта по правилу Единого голосования (Single vote). Термин предварительное соглашение используется не случайно, но берет свое начало в положениях части 4 Правила 74 Процессуального Сборника. Согласно положениям Правила 74, какой-бы то ни было документ в рамках обычной законодательной процедуры подлежит обсуждению на рабочей встрече с представителями Совета Министров Евросоюза и Еврокомиссии, интересы Европарламента на котором представляет группа парламентариев под руководством Раппортера/Спец. Уполномоченного Докладчика и Председателя Ответственного Комитета Европарламента. По итогам проведения переговоров/Трилога с участием Европарламента, Совета Министров и Еврокомиссии существует вероятность получения предварительного соглашения, о котором незамедлительно должен быть проинформирован Ответственный Комитет Европарламента в соответствии с положениями части 4 Правила 74 Процессуального Сборника. После получения текста предварительного соглашения, Ответственный комитет в своих рядах проводит единое голосование (by way of a single vote) по принципу большинства отданных голосов (majority of the votes cast). При голосовании с победой по принципу подсчета голосов в пользу за, согласно положениям части 4 Правила 74, данное предварительное соглашение/проект законодательного акта должен быть передан на рассмотрение всего Европарламента с указанием и обозначением изменений и дополнений которые были внесены по итогам проведения трилога (trilogue) в текст проекта законодательного акта. Так вот именно такой текст предварительного соглашения, знаменующий собой проект законодательного акта подлежит рассмотрению Европейским Парламентом в рамках первого чтения обычной законодательной процедуры по правилу единого голосования.

Пожалуй, стоит обратить внимание на немаловажную роль такого органа Европарламента, как Раппортер или Спец. Уполномоченный Докладчик. Как уже было замечено, одной из основных обязанностей Раппортера является обработка законопроекта, подготовленного Европейской Комиссией, не только в рамках процессуального аспекта, но также и по существу предложения [1]. Раппортеры избираются комитетом Европарламента на который возложены обязанности в той или иной сфере ведения. Раппортер в обязательном порядке является участником соответствующего комитета Европарламента. Раппортеры занимаются организационным обеспечением деятельности парламента с подготовкой и других документов, среди которых особые доклады, методические указания и стратегические рекомендации. По запросу представителей Европарламента, Раппортер обязан подготовить доклад или консультативное заключение по вопросам конкретной тематики или проблеме наиболее остро затрагивающей интересы Евросоюза в той или иной компетенции.

После передачи текста предварительного соглашения, парламентарии проводят голосование за или против текста проекта законодательного акта в соответствии с положениями части 3 Правила 59 Процессуального Сборника. Посредством единого голосования, решается дальнейшая судьба проекта законодательного акта. Более того, по запросу политической группы или Парламентариев общее число которых составляет минимальной необходимый порог, Европарламент может перейти к голосованию по поправкам принятым к предварительному соглашению. Если в рамках единого голосования, принято решение в пользу текста предварительного соглашения - проекта законодательного акта, то Президенту Европарламента надлежит объявить о завершении первого чтения

проекта законодательного акта в Европарламенте. Если в рамках единого голосования не удастся одобрить текст предварительного соглашения, Президентом Европарламента устанавливается новый срок для принятия поправок к проекту законодательного акта. Данные поправки и будут выступать предметом голосования и обсуждения парламентариями в рамках последующего заседания для завершения первого чтения Европарламента.

Голосование парламентариев по вопросам, изложенным в частях 2-4 Правила 59, а также по вопросам дополнений или изменений к проекту законодательного акта, при наличии таковых, завершается принятием проекта законодательной резолюции (draft legislative resolution) по итогам проведения первого чтения. При необходимости в проект законодательной резолюции допускается внесение изменений в соответствии с частью 2 Правила 203 Процессуального Сборника Внутренних Правил Европарламента в целях закрепления итогов голосования согласно частям 2-4. Данная формулировка - проект законодательной резолюции используется в части 5 Правила 59, и является третьим по счету термином для обозначения законопроекта, используемым в рамках одного Правила наряду с такими понятиями как проект законодательного акта и предварительное соглашение.

Изложение законодательной процедуры и позиции Европарламента по итогам первого чтения проекта законодательного акта должно быть направлено Президентом в адрес Совета Министров ЕС, Еврокомиссии, а также в случае если законодательная инициатива исходит от соответствующих органов, то также в адрес группы государств участников ЕС, Европейского Суда Правосудия ЕС или Европейский Центральный Банк Сообщества.

Порядок работы Европарламента при достижении соглашения и принятия текста проекта законодательного акта Советом Министров в первом чтении, определен Правилем 62 Процессуального Сборника Европарламента. Согласно законодательным положениям Сборника, в случае, когда Совет Министров ставит Европарламент в известность согласно положениям части 4 Статьи 294 Договора о Функционировании Европейского Союза о своем одобрении позиции Европарламента, принятой по итогам первого чтения в Европарламенте, Президенту Европарламента, вслед за соблюдением регламента прописанного Правилем 203 Процессуального Сборника, надлежит объявить в Парламенте о принятии законодательного акта в редакции, совпадающей с определенной и выраженной позицией Европарламента.

Как видно из анализа норм - Процессуального Сборника Внутренних Правил Европарламента первое чтение Европарламента проекта законодательного акта в рамках обычной законодательной процедуры представляется многогранным системным процессом в котором наряду с Европарламентом и ответственным комитетом участвуют Раппортер, а при необходимости представители Совета Министров и Еврокомиссии. Следует отметить комплексный подход законодателя при определении регламентации голосования на тему проекта законодательного акта, а также сложность дефиниции с использованием трех взаимодополняющих терминов (проект законодательного акта, предварительное соглашение, проект законодательной резолюции) для определения итогов каждого из отдельных процессов выработки решения в рамках первого чтения участниками Европарламента.

На протяжении всего законодательного процесса, как бы то ни было, превалирует один из ключевых принципов, заложенных в основе обычной законодательной процедуры Европейского сообщества, под которым следует понимать тесное сотрудничество и взаимозависимость исходя законотворческого процесса от порядка взаимодействия таких органов Евросоюза как Совет Министров, Европарламент и Еврокомиссия. Отнюдь не случайно, положения Процессуального Сборника Внутренних Правил Европарламента были дополнены в части регламентации процедуры Трилога (Trilogue). Подобный термин с описанием порядка проведения межинституциональных переговоров в рамках законодательной процедуры, как уже было отмечено выше, используется в формулировке Правила 74 (часть 4), в том числе и на этапе первого чтения проекта законодательного акта в Европарламенте в целях получения предварительного соглашения для дальнейшего рассмотрения законопроекта.

Подобная система проведения переговоров с наименованием Трилога/Trilogue была введена посредством принятия такого нормативного документа как Совместная Декларация о Практических Мероприятиях в рамках Процедуры Совместного Принятия Законодательных Актов 2007 г. [2]. Указанная Декларация была принята в 1999 г., а ее положения были пересмотрены в 2007 г. с указанием на особую роль и важность имплементации системы Трилога в рамках обычной законодательной процедуры [3]. К слову, обычная законодательная процедура была введена в действие посредством подписания в 1992 г. Маастрихтского Договора об учреждении Европейского Союза, вступившего в силу с 1 ноября 1993 г. Именно с принятием указанного Договора, Процедура Совместного Принятия Законодательных Актов (the Co-Decision Procedure) была официально переименована для обозначения под наименованием обычной законодательной процедуры (the Ordinary Legislative Procedure) и имплементирована в качестве ключевого элемента механизма принятия законодательства на территории Европейского Сообщества [4]. Данный механизм, на сегодняшний день, применяется в 85 сферах деятельности наднациональных органов управления Европейского Союза. Официальное название Совместной Декларации имеет отсылку к статье 251 Договора об учреждении Европейского Сообщества (the article 251 of the EC Treaty) [2]. С принятием Договора о Функционировании Европейского Союза указанная статья была включена в текст нормативного документа с измененной нумерацией, сохраняя значимость и изложение содержания обычной законодательной процедуры в Статье 294 TFEU (the article 294 - ex Article 251 TEC) [5]. На наш взгляд, Совместная Декларация выступает одним из ключевых фасилитаторов в процессе законотворчества, поскольку регламентирует ключевые принципы взаимодействия законодательных институтов в рамках системы Трилога, а положения указанной Декларации в том числе, относятся как к первому и второму чтению проекта законодательного акта, так и дополняют процедуру совместных переговоров-примирения органов ЕС. Нормативный документ закрепляет принцип добросовестной кооперации (the cooperation in good faith) на протяжении всего цикла обычной законодательной процедуры в целях достижения общего согласия по выработке единой ключевой позиции и скорейшего принятия законодательного акта на самом раннем этапе его рассмотрения. Нельзя не отметить важность подобной законодательной практики в том числе и для Российского законодателя при передаче законопроекта на рассмотрение Федерального Собрания РФ соответствующими компетентными федеральными органами исполнительной власти в рамках реализации конституционного права законодательной инициативы по предметам своего ведения. Межинституциональная кооперация, по мнению Европейского законодателя, в рамках законотворчества, должна быть основана на установлении допустимых межинституциональных контактов для мониторинга процесса законотворческой деятельности и анализа степени родства и сходства мнений и позиций на каждом из соответствующих этапов процедуры совместного принятия законодательных актов. Указанные институты законодательной ветви, в соответствии с каждым из внутренних регламентов (Процессуальные Сборники Правил для Европарламента и Совета Министров), принимают на себя обязательства по регулярному информационному обмену об обстоятельствах и достигнутых результатах рассмотрения законопроекта в рамках совместной законодательной процедуры. Каждому из компетентных органов надлежит координировать работу по составлению календаря событий для соответствия законодательной процедуры принципам информационного обмена и примирения позиций. Таким образом, каждому из законодательных органов вменяется в обязательство принятие интерактивного расписания по разным этапам рассмотрения проектов законодательных актов, которые могут и должны привести к принятию нормативных документов с учетом соблюдения принципа политической независимости в рамках процесса принятия соответствующего решения.

Положения Совместной Декларации, как указано в Преамбуле настоящего документа, дополняют Межинституциональное Соглашение с участием Европейского Парламента,

Совета Министров и Европейской Комиссии по вопросам совершенствования законодательства от 13 апреля 2016 г. [6]. В рамках осуществления своих полномочий, органам ЕС, указанным в наименовании документа, надлежит осуществлять свою деятельность в соответствии с процедурами, регламентированными Конституционными Договорами Евросоюза, с достижением общего соглашения о соблюдении основных принципов права Союза к которым следует отнести демократическую легитимность, субсидиарность, пропорциональность и правовую определенность. Институты законодательной власти выступают своего рода проводниками простоты, ясности и последовательности при написании законодательства ЕС с обязательным обеспечением соблюдения принципа прозрачности законодательного процесса.

Согласно основным положениям Межинституционального Соглашения, после своего завершения формации, Еврокомиссия участвует в диалоге с Европарламентом и Советом министров на предмет согласования и принятия ежегодной Рабочей Программы (the Commission Work Programme). После принятия такого документа, указанным органам законодательной власти надлежит провести обмен мнениями по законодательным инициативам в предстоящем году и прийти к соглашению о совместной ежегодной декларации на тему межинституциональной программы действий (interinstitutional programming). Указанная программа действий выступает своего рода регламентом дальнейшего взаимодействия заинтересованных в принятии решений стейкхолдеров [7]. После принятия программного документа Еврокомиссии, происходит подписание Межинституциональной Программы Действий каждым из Президентов соответствующих структур. Документ устанавливает главные темы политической повестки дня, решение которых должно быть отражено в предстоящем к принятию законодательстве Союза.

Кроме того, Межинституциональным Соглашением предусмотрен механизм оценки воздействия, который изучает специфику проблемы, ее масштаб и последствия, а также отвечает на вопрос о необходимости в выработке решения Евросоюзом. Одной из основных целей указанной процедуры выступает поиск альтернативных решений, а также определение потенциальных затрат и выгоды в кратко и долгосрочной перспективе, с проведением анализа экономического, социального и экологического воздействия с использованием количественных и качественных показателей.

Европейский Парламент совместно с Советом Министров, при рассмотрении законопроекта, представленного Еврокомиссией, в обязательном порядке принимают во внимание Оценку Воздействия данного решения и прогнозы его имплементации. Указанный отчет должен быть представлен к рассмотрению доступных способов решения наиболее острых социальных и экономических вопросов, которые находят свое отражение в межинституциональной программе действий.

Принимая во внимание опыт Европейского Законодателя в регламентации и реализации обычной законодательной процедуры, полагаем, что позитивным опытом для национального законодателя может стать построение информационного обмена между органами исполнительной, законодательной и судебной властей в целях обеспечения принципа эффективности и законодательной необходимости при решении вопросов, значимость которых подтверждается политической повесткой дня.

Список литературы

- 1.URL: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vhcmdex0ovsn> (дата обращения 14.01.2020).
2. JOINT DECLARATION ON PRACTICAL ARRANGEMENTS FOR THE CODECISION PROCEDURE (ARTICLE 251 OF THE EC TREATY) // Official Journal of the European Union. - 30.6.2007. P. 5-9. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32007C0630%2801%29#ntr1-C_2007145EN.01000501E0001.

3. Handbook Ordinary Legislative Procedure, A Guide to how the European Parliament Co-Legislates. URL: <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/a3463454-10e5-4a8c-b205-ba942af7bb55/1189208EN.pdf> (дата обращения 14.01.2020).

4. The ordinary legislative procedure. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/> (дата обращения 14.01.2020).

5. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, PART SIX - INSTITUTIONAL AND FINANCIAL PROVISIONS, TITLE I - INSTITUTIONAL PROVISIONS, Chapter 2 - Legal acts of the Union, adoption procedures and other provisions, Section 2 - Procedures for the adoption of acts and other provisions, Article 294 (ex Article 251 TEC), // Official Journal of the European Union. P. 173-175. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E294> (дата обращения 14.01.2020).

6. Interinstitutional Agreement Between The European Parliament, The Council of The European Union and The European Commission On Better Law-Making // Official Journal of the European Union. - 12.5.2016, p. 1–14. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016Q0512\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016Q0512(01)) (дата обращения 14.01.2020).

7. Ибрагимов Ж.И. Даирова Ж.С. Актуальные положения механизмов принятия решений в ЕС // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2015. №4 (40). С. 72. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-polozheniya-mehanizmov-prinyatiya-resheniy-v-es/viewer> (дата обращения 14.01.2020).

РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ ЗАНЯТОСТИ КАК РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ЛИЧНОСТИ

Л.П. Лапшина,

к.ю.н., доцент кафедры теории и истории государства и права ИПСУБ
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»

E-mail: zg@jf.uni.udm.ru

SOLVING EMPLOYMENT PROBLEMS AS THE IMPLEMENTATION OF CONSTITUTIONAL RIGHTS OF THE INDIVIDUAL

L.P. Lapshina,

associate Professor of theory and the history of state of Udmurt state University

E-mail: zg@jf.uni.udm.ru

В статье раскрываются этапы организации решения вопросов занятости в субъектах Российской Федерации на примере Удмуртской Республики. В связи с этим в статье определена система органы исполнительной власти и местного самоуправления осуществляющих решение проблем занятости. Обращено внимание и на роль некоторых общественных объединений в решении данных проблем. Раскрываются особенности правового регулирования на основе анализа положений федерального и регионального законодательства.

The article describes the stages of organizing employment issues in the Russian Federation on the example of the Udmurt Republic. In this regard, the article defines the system of Executive authorities and local governments that solve employment problems. Attention is also drawn to the role of some public associations in solving these problems. Features of legal regulation are revealed based on the analysis of Federal and regional legislation.

Ключевые слова: Конституция Удмуртской Республики, занятость, правовое обеспечение занятости населения, полномочия органов исполнительной власти и местного самоуправления в сфере занятости населения.

Keywords: Constitution Of The Udmurt Republic, employment, legal support of employment of the population, powers of Executive authorities and local self-government bodies in the sphere of employment of the population.

Конституционные нормы выражают стержневой, определяющий для функционирования и развития института занятости и трудоустройства, характер. Базовое значение в этом вопросе имеет, прежде всего, статья 6 Конституции Удмуртской Республики: «1. Удмуртская Республика - социальное государство. Целью социальной политики является создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие каждого человека и всего общества. 2. 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» [1].

Вместе с тем из анализа структуры и содержания нормативно – правового обеспечения занятости населения можно определить, что основную нагрузку по регулированию занятости населения несут подзаконные нормативно – правовые акты, программы, в том числе в значительной мере на уровне регионального правотворчества.

В связи со сложностью и спецификой занятости населения в различных субъектах Российской Федерации созданы органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие полномочия в области содействия занятости населения на отдельных территориях. Например, Министерство социальной политики и труда Удмуртской Республики осуществляет свои полномочия в тех же направлениях, что и федеральные

органы данной сферы. Но выстраивает реализацию своих полномочий с учетом особенностей территории, так как состояние занятости населения в каждом регионе имеет свои отличительные характеристики. Например, в Удмуртской Республике наблюдается снижение постоянного населения республики, и сокращение в основном происходит за счет населения трудоспособного возраста, что в основном связано с миграционными процессами. Учитывая все это, Министерство социальной политики и труда Удмуртской Республики выстраивает свою стратегию улучшения существующей ситуации за счет разработки Государственной программы Удмуртской Республики «Развитие социально – трудовых отношений и содействие занятости населения Удмуртской Республики», утвержденной Постановлением Правительства Удмуртской Республики от 31.03.2015 года №126.

Для обеспечения государственных гарантий и оказания государственных услуг, осуществляемых в рамках предоставленных, в том числе переданных субъектам Российской Федерации, полномочий в сфере занятости населения на муниципальном уровне органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации создаются государственные казенные учреждения - центры занятости населения, которые работают под руководством государственной власти.

В Российской Федерации обеспечивается содержание бесплатной государственной службы занятости, на которую возложена обязанность по организации рынка занятости в качестве неотъемлемой части национальной программы достижения и поддержания полной занятости, развития и использования производительных сил. Эта обязанность исполняется в сотрудничестве, как с государственными органами, так и с другими заинтересованными общественными и частными учреждениями, в частности с общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей.

Основные направления деятельности государственной службы занятости закреплены в п. 2 ст. 15 «О занятости населения в Российской Федерации», а именно:

- 1) оценка состояния и прогноз развития занятости населения, информирование о положении на рынке труда;
- 2) разработка и реализация программ, предусматривающих мероприятия по содействию занятости населения, включая программы содействия занятости граждан, находящихся под риском увольнения;
- 3) содействие гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников;
- 4) осуществление социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, в соответствии с настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации [2].

Приводя в пример Удмуртскую Республику, стоит сказать, что 7 февраля 2011 года приказом начальника Управления государственной службы занятости населения Удмуртской Республики (в настоящее время Министерство социальной политики и труда УР) №26/01-03 был утвержден Устав Государственного казенного учреждения Удмуртской Республики «Центр занятости населения города Ижевска». Учреждение создано в целях «участия в реализации государственной политики в сфере трудовых отношений; осуществления реализации гарантированного государством права граждан на защиту от безработицы» [3].

В рамках осуществления взаимодействия гражданского общества и государства Закон о занятости предусматривает участие профессиональных союзов, иных представительных органов работников, а также работодателей в содействии занятости населения (ст. ст. 21, 25).

В соответствии со ст. 12 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» «профсоюзы вправе принимать участие в разработке государственных программ занятости; предлагать меры по социальной защите членов профсоюзов, высвобождаемых в результате реорганизации или ликвидации организации; осуществлять профсоюзный контроль за занятостью и соблюдением законодательства в области занятости» [4].

Согласно ст. 13 Федерального закона от 27 ноября 2002 г. № 156-ФЗ «Об объединениях работодателей» «объединение работодателей имеет право: принимать в установленном порядке участие в реализации мер по обеспечению занятости населения; участвовать в мониторинге и прогнозировании потребностей экономики в квалифицированных кадрах, а также в разработке и реализации государственной политики в области профессионального образования и др.» [5] (п. п. 7, 10 ч. 1 ст. 13).

Исходя из этого, на региональном уровне создаются и работают Координационные комитеты содействия занятости населения. Так, например, Распоряжением Правительства Удмуртской Республики от 14 февраля 2005 г. № 180-Р создан Координационный комитет содействия занятости населения Удмуртской Республике.

Координационному комитету предоставлено право: запрашивать и получать в установленном порядке у профсоюзов, работодателей, ассоциаций (объединений) информацию по вопросам и проблемам занятости населения, социальной защиты граждан; участвовать в разработке проектов правовых актов Главы Удмуртской Республики, правовых актов Правительства Удмуртской Республики, касающихся вопросов занятости населения; представлять рекомендации по вопросам занятости населения в Удмуртской Республике. Координационный комитет содействия занятости населения Удмуртской Республики создан в соответствии со ст. 20 Закона о занятости с целью выработки согласованных решений, направленных на сохранение и развитие кадрового потенциала отраслей экономики Удмуртской Республики, и реализации государственной политики в сфере занятости населения на территории Удмуртской Республики. Именно Координационный комитет регионального уровня рекомендует органам местного самоуправления Удмуртской Республики создание соответствующих координационных комитетов на муниципальном уровне.

Говоря о муниципальном уровне власти, можно сказать, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ не возлагает на органы местного самоуправления каких-либо функций и полномочий в сфере занятости населения. К вопросам местного значения поселений, муниципальных районов и городских округов обеспечение занятости населения не относится.

Но в Федеральном законе Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» содержится статья 7.2, предусматривающая участие органов местного самоуправления в содействии занятости населения, и ст. 20 этого же закона, в соответствии с которыми при Администрации города Ижевска создан совещательный, коллегиальный орган - координационный комитет по содействию занятости населения города Ижевска, действующий на принципах партнерства.

Согласно пункту 2.1 Положения о Координационном комитете содействия занятости населения города Ижевска основной целью деятельности Комитета является выработка согласованных решений Администрации города Ижевска, городских объединений профсоюзов, работодателей и общественных организаций, ГКУ УР ЦЗН г. Ижевска по определению и осуществлению политики занятости населения и обеспечения взаимодействия социальных партнеров в сфере занятости [6].

Проанализировав систему органов содействия занятости населения в Российской Федерации, можно заметить, что она имеет проработанную и четкую структуру. Все органы, занимающиеся вопросами занятости населения, имеют свои конкретные функции и полномочия, через выполнение которых и осуществляется государственная политика содействия занятости населения.

Таким образом, из всего вышеизложенного можно сделать вывод, что государственная служба занятости населения включает:

- а) уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти, а именно Министерство труда и социальной защиты РФ;
- б) органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие полномочия в области содействия занятости населения и переданное

полномочие по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными;

в) государственные учреждения службы занятости населения.

Это говорит о том, что вопросами занятости населения занимаются государственные органы власти и государственные органы субъектов Российской Федерации, а муниципальные органы власти лишь помогают в реализации направлений государственной политики в сфере занятости населения.

Список литературы

1. Ст. 6 Конституция Удмуртской Республики от 7 декабря 1994 г. С изменениями и дополнениями от: 11 мая 1995 г., 9 января 1998 г., 24 января, 26 марта, 18 апреля, 28 ноября 2000 г., 22, 26 февраля, 12 сентября 2002 г., 16 октября 2003 г., 29 декабря 2005 г., 22 ноября 2007 г., 9 октября 2009 г., 4 мая 2010 г., 6 мая, 29 июня 2011 г., 4 июня 2012 г., 14 октября 2015 г., 8 декабря 2016 г., 26 декабря 2017 г., 31 июля 2018 г., 3 октября 2019 г.) // СПС «Консультант Плюс».

2. См.: Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (ред. от 24.04.20) // «Собрание законодательства РФ», 22.04.1996, №17, ст. 1915.) // СПС «Консультант Плюс».

3. Устав ГКУ Удмуртской Республики «Центр занятости населения города Ижевска» утвержден приказом Министерства социальной политики и труда Удмуртской Республики от «20» февраля 2020 года, №254. Устав ГКУ Удмуртской Республики «Центр занятости населения города Ижевска» утвержден приказом Министерства социальной политики и труда Удмуртской Республики от «20» февраля 2020 года, №25) // СПС «Консультант Плюс».

4. Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 15.01.1996, №3, ст. 148 // СПС «Консультант Плюс».

5. Федеральный закон от 27.11.2002 № 156-ФЗ «Об объединениях работодателей» (ред. от 28.11.2015) // Собрание законодательства РФ, 02.12.2002, №48, ст. 4741 // СПС «Консультант Плюс».

6. Положение «О координационном комитете содействия занятости населения города Ижевска (с изм. на 30.03.2016) // Утвержден постановлением Администрации города Ижевска 20.02.2014 // СПС «Консультант Плюс».

ВОЗБУЖДЕНИЕ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ ОБ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРЕСТУПЛЕНИЯХ В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ

А.С. Лукомская,

к. ю. н., доцент кафедры уголовного процесса и правоохранительной деятельности ИПСУБ
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»

E-mail: nastasia5555@mail.ru

EXCITATION OF CRIMINAL CASES ON ECOLOGICAL CRIMES IN THE CONTEXT OF IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL LAW ON ACCESS TO JUSTICE

A.S. Lukomskaya,

associate professor, candidate of juridical Sciences,
associate professor of Udmurt state University

В статье рассматриваются проблемы реализации конституционного права на доступ к правосудию через призму возбуждения уголовных дел об экологических преступлениях. Автором выявлены проблемы установления места совершения деяния, содержащего признаки экологического преступления, которые препятствуют реализации конституционного права на обжалование действий (решений) должностных лиц ведущих уголовный процесс.

The article discusses the problems of the implementation of the constitutional right to access to justice through the prism of criminal prosecution of environmental crimes. The author identified the problems of establishing the place of the act containing signs of an environmental crime that impede the implementation of the constitutional right to appeal the actions (decisions) of officials conducting criminal proceedings.

Ключевые слова: конституционное право; доступ к правосудию; возбуждение уголовных дел; экологические преступления.

Keywords: constitutional law; access to justice; initiation of criminal cases; environmental crime.

В основе правового положения лица, потерпевшего от преступления, лежат предусмотренные Конституцией РФ 1993 г. [1] гарантии охраны прав потерпевших от преступлений, обеспечения им доступа к правосудию, а также уголовно-процессуальные гарантии защиты прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений (ст. 6 УПК РФ) [2].

Наиболее ярко проблемы реализации указанных прав можно проследить в стадии возбуждения уголовного дела в контексте одной из проблемных с позиции доказывания, латентных категорий дел – экологических преступлений.

Положения ч. 2 ст. 46 Конституции РФ закрепляют право лица на обжалование в суд решений и действий (или бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц. Данное конституционное право раскрывается в положениях ст. 19 УПК РФ, предусматривающей права на обжалование процессуальных действий (бездействий) и решений органа дознания, дознавателя, начальника подразделения дознания, следователя, руководителя следственного органа, прокурора и суда.

В 2013 г. вступили в силу изменения и дополнения к части 1 ст. 125 УПК РФ. Ранее постановления дознавателя, следователя, руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела, о прекращении уголовного дела, а равно иные решения и действия (бездействия) дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и

прокурора, способные причинить ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства либо затруднить доступ граждан к правосудию, могли быть обжалованы в районный суд по месту производства предварительного расследования. Редакция ч. 1 ст. 125 УПК РФ 2013 г. определила, что вышеуказанные постановления могут быть обжалованы в районный суд по месту совершения деяния, содержащего признаки преступления. Если место производства предварительного расследования определено в соответствии с ч. 2 - 6 ст. 152 УПК РФ, то рассмотрение жалоб на решения и действия (бездействие) указанных лиц рассматриваются конкретными судами.

Возникает вопрос, в какой же суд обжаловать постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенное дознавателем, следователем, руководителем следственного органа, если место совершения деяния, содержащего признаки экологического преступления не установлено.

При принятии процессуального решения в порядке ст. 144-145 УПК РФ по сообщениям об экологических преступлениях, установление места совершения деяния может быть реально затруднено. Например, по сообщениям о загрязнении окружающей среды возможны ситуации: когда установлен только источник загрязнения; известно только место, где проявились последствия загрязнения, а источник и место загрязнения не установлены.

К. обратился в городскую больницу. Установлено, что К., длительное время путешествовал автостопом по дорогам России. В один из дней получил серьезное отравление токсическими веществами, вызвавшими серьезные негативные изменения в организме, причинив вред здоровью. К. не может пояснить, что с ним происходило и на каком из участков маршрута возможно произошло отравление. Так, по сообщению о преступлении в порядке ст. 144-145 УПК РФ проведена проверка, по результатам которой вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. В мотивировочной части постановления также указано, что за время проверки установить место совершения деяния не представилось возможным. К. с принятым решением не согласен и желает обжаловать его в суд. Возникает вопрос о том, в какой суд обращаться К., чтобы реализовать свое право на обжалование действий (решений), а также на доступ к правосудию, поскольку вопрос о возмещении вреда может стоять лишь в том случае, если будет установлено не только наличие негативных последствий в виде болезни человека, но и источника выбросов, места выброса и территории загрязнения. Кроме того, для постановки вопроса о возмещении вреда, получения компенсации необходимо установление причинно-следственной связи между наступившими последствиями и конкретными вредными выбросами источника.

Уголовно-процессуальное значение места совершения деяния, содержащего признаки преступления, заключается в том, что оно выступает и обстоятельством, подлежащим доказыванию; признаком объективной стороны преступления, необходимым для квалификации содеянного и т.д.

Принимаемые решения по сообщениям об экологических преступлениях в стадии возбуждении уголовного дела зависят от точного установления места совершения деяния, содержащего признаки преступления. В соответствии с ч. 1 ст. 152 УПК предварительное расследование производится по месту совершения деяния, содержащего признаки преступления. При этом следует иметь в виду, что решение этого вопроса находится в зависимости от самой конструкции состава экологического преступления, который может быть формальным и материальным.

Место совершения преступления выступает в качестве обязательного признака лишь для отдельных составов экологических преступлений. Выделяют экологические составы, связанные с административно-территориальной принадлежностью, как преступления совершенные на континентальном шельфе и исключительной экономической зоне; географическими, топографическими характеристиками, как лесные массивы, поверхностные и подземные воды; особым правовым режимом, как открытое море и т.д. Место совершения преступления: зона экологического бедствия или зона чрезвычайной

экологической ситуации - является обязательным признаком в квалифицированных составах порчи земли.

Для преступлений в форме незаконной добычи водных животных и растений местом преступления может выступать место нереста или миграционные пути к нему. Несмотря на то, что Постановлением № 26 четко определено требование связывать место нереста или миграционных путей с приведением данных, определяющих такой район промысла, с описанием ориентиров или географических координат [3], практика по такой категории дел складывается неоднозначно.

Принятие решения о возбуждении уголовного дела по п. «в» ч. 1 ст. 256 УК РФ за совершение незаконной добычи (вылова) водных биологических ресурсов на миграционных путях к местам нереста, сопровождается поиском дополнительных сложных характеристик, а не только установлением географических координат мест нереста и миграционных путей к ним в реке, но также и температурным режимом реки на момент совершения преступления, который подтверждает возможность нереста [4].

Место совершения деяния, имеющего признаки незаконной рубки лесных насаждений, имеет значение для расчета ее стоимости, установления размера причиненного вреда, влияющих на квалификацию содеянного, принятие решения о возбуждении уголовного дела.

Б. осужден по ч. 1 ст. 260 УК РФ за незаконную рубку деревьев. Согласно фабуле обвинения, преступление совершено в один из дней сентября – октября 2017 г. в дневное время в квартале выдела Атнарского участкового лесничества БУ «К. лесничество» Министерства природных ресурсов и экологии Чувашской Республики, расположенном вблизи деревни А. В судебном заседании Б. вину в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 260 УК РФ, не признал.

В апелляционной жалобе осужденный указал, что не установлено место совершения преступления и размер причиненного ущерба. Так, ему вменено место совершения преступления выдел квартала участкового лесничества, хотя в деле речь шла о бане, возле которой обнаружены пни спилов трех деревьев. Он, также, как и другие жители, проживает не в лесном массиве, а в населенном пункте. Таким образом, считает, что по месту совершения преступления какие-нибудь лесные насаждения отсутствуют. Это также подтверждается таксационным описанием, где указано, что в пределах выдела квартала расположен поселок, на котором какие-либо лесные насаждения отсутствуют. Таким образом, расчет размера причиненного ущерба должен осуществляться не из расчета 50 – кратного размера, а из расчета 5 – кратного размера затрат, связанных с выращиванием деревьев.

Суд дал оценку доводам апелляционной жалобы и указал, что судом первой инстанции в приговоре не дана оценка доводов о неправильности расчета для определения размера ущерба. В то время как незаконная рубка лесных насаждений - материальный состав преступления. В качестве общественно опасного последствия деяний закон признает их значительный размер - признак, жестко формализованный в примечании к ст. 260 УК РФ, исчисленный по установленным таксам ущерб. Также не опровергнуты доводы о том, что рубка трех деревьев была произведена не в лесных насаждениях, а в населенном пункте и, что по месту рубки около бани 3 деревьев какие-нибудь лесные насаждения отсутствуют и делает ссылку на таксационное описание, где указано, что в пределах выдела квартала расположен поселок, на котором какие-либо лесные насаждения отсутствуют. Так, суд постановил приговор мирового судьи отменить, уголовное дело направить председателю районного суда для передачи на новое судебное рассмотрение другому мировому судье [5].

Обеспечение права на доступ к правосудию заключается в своевременном возбуждении уголовного дела. Место совершения деяния, содержащего признаки преступления, равно как и место преступления входит в предмет доказывания по уголовным делам как элемент события преступления. Не установление места совершения деяния с признаками экологического преступления не может свидетельствовать о том, что событие не

имело место быть, иначе как не установление места преступления свидетельствует о том, что в установленном УПК РФ порядке событие преступления не доказано. Практика показывает, что арсенал средств и способов доказывания в стадии возбуждения уголовного дела не всегда позволяет установить место совершения деяния, содержащего признаки экологического преступления, объясняет его наиболее латентным и оставляет реализацию конституционного права на доступ к правосудию очень уязвимым.

Список литературы

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» (дата обращения: 17.02.2020).

2. «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 27.12.2019, с изм. от 30.01.2020) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.02.2020).

3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.11.2010 № 26 (ред. от 31.10.2017) «О некоторых вопросах применения судами законодательства об уголовной ответственности в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (часть 2 статьи 253, статьи 256, 258.1 УК РФ)» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.02.2020).

4. Апелляционное постановление № 22-672/2015 от 6 мая 2015 г. по делу № 22-672/2015 // URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 17.02.2020).

5. Апелляционное постановление № 22-1005/2019 от 6 марта 2019 г. по делу № 22-1005/2019 // URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 17.02.2020).

О НЕОБХОДИМОСТИ РАЗРАБОТКИ НАУЧНОЙ КОНЦЕПЦИИ ДЕМОКРАТИИ

П.В. Лушников,
старший преподаватель кафедры теории и истории государства
и права Удмуртского государственного университета, г. Ижевск
E-mail: bowmaker1@mail.ru

ON THE NEED TO DEVELOP A SCIENTIFIC CONCEPT OF DEMOCRACY

Pavel Lushnikov,
senior lecturer of the department of theory and history
of state and law of Udmurt state University, Izhevsk
E-mail: bowmaker1@mail.ru

В работе рассматриваются недостатки научной концепции демократии в современной правовой науке. На основе проведенных исследований делается вывод о том, что демократия не стала частью мировоззрения большинства россиян. Утверждается, что Конституция РФ недостаточно выполняет функцию констатации достигнутого социально-политического состояния. Высказывается необходимость проведения дальнейшей научной разработки концепции демократии.

The paper considers the shortcomings of the scientific concept of democracy in modern legal science. Based on the research, it is concluded that democracy has not become part of the worldview of most Russians. It is argued that the Constitution of the Russian Federation does not sufficiently perform the function of stating the achieved socio-political state. The need for further scientific development of the concept of democracy is expressed.

Ключевые слова: демократия; история развития демократии; основные черты демократии; функции конституции; формы демократии.

Keywords: democracy; the history of the development of democracy; the main features of democracy; the functions of the constitution; forms of democracy.

Демократия, как социально-правовой институт, была разработана в нашей политико-правовой системе по примеру, так называемых, «развитых, цивилизованных, западных стран». В указанных странах демократические институты существуют не одно столетие и достигли определенных положительных результатов. Став частью менталитета людей, демократия проявила себя, как относительно эффективный механизм управления государством, обеспечивающий развитие общества.

Переход к демократическим методам управления в нашей стране произошел относительно стремительно. На момент начала изменения социального управления в конце 80-х начале 90-х годов XX века демократия, как социальное явление, не была достаточно изучена и осмыслена отечественной наукой. То есть не было детального изучения научного и практического опыта других стран (как положительного, так и отрицательного). Не было дано научного обоснования возможности быстрого введения демократического управления в российском обществе.

Конечно, политическая ситуация в стране была непростой, события развивались быстро и непредсказуемо. И, тем не менее, отсутствие научных исследований и разработки онтологической концепции привели к тому, что "демократию" начали банально возвеличивать, воспринимать, как безусловную сакральную ценность. В научной, учебной и публицистической литературе ей начали приписывать несвойственные характеристики. Например, демократии, как форме политического режима, часто ошибочно приписывают

характеристики правового, социального, республиканского государств. Хотя даже в ст. ст. 1 и 7 Конституции РФ [1] эти характеристики разделены.

Конечно, эти характеристики взаимосвязаны, однако такие связи не всегда обуславливают друг друга. Так, в истории есть примеры того, что демократическое государство не было правовым (в современном для нас понимании). То есть в таком государстве право не всегда является высшей ценностью, а деятельность органов власти не всегда направлена на обеспечение прав, свобод и законных интересов всех жителей. При демократии не всегда преследуются цели социального государства, направленного на создание общества благополучия и процветания, обеспечивающего развитие личности. При этом демократия предполагает возможность достижения благополучия членами общества бескровными, неразрушительными для общества методами и способами. Однако в демократическом обществе большинство может подавлять меньшинство, а, следовательно, препятствовать его благополучию и развитию. Демократические государства, зачастую, являются республиканскими. Вместе с тем, в современном мире есть примеры монархий со значительными элементами демократии.

Современная демократия стала набором инструментов для решения социальных управленческих задач:

- перераспределение общественных ресурсов способами, которые бы исключали горячую гражданскую войну и ее негативные последствия;
- контроль за общественными конфликтами, чтобы сделать их менее разрушительными и направленными не на развал, а на развитие общества.

Демократическая модель управления создала возможность управления социальными конфликтами не только путем их разрешения либо полного или частичного запрета, но и через создание условий, в которых конфликты протекают заведомо предсказуемо, в мягкой форме и без существенного вреда для общества. При этом предоставлена возможность участия в конфликтах всем социальным группам. Результаты таких конфликтов признаются реальными и значимыми, даже теми, кто проиграл. Отсюда появилась точка зрения на демократию, как на холодную гражданскую войну [2]. В демократии социальная борьба рассматривается, как необходимое состояние общества, как один из важных видов социальных коммуникаций.

Общеизвестно, что термин «демократия» состоит из двух слов - народ и власть. Поэтому осмысление данного политико-правового явления в 80-90 годы необходимо было начинать с исследования и определения этих двух понятий.

В классической древнегреческой демократии в «народ» включались граждане - есть члены сообщества, которые были свободными (независимость от чужой воли), вооруженными (защищенность от посягательств) и экономически самообеспеченными людьми (автономность существования). Полис представлял собой конфедерацию таких автономных людей, живущих компактно. В связи с чем, вынужденных договариваться между собой и коллективно управлять своими делами. В Древних Афинах из числа «народа» исключали иногородних, иностранцев, рабов, женщин и детей [3]. Примерно такая же ситуация послужила причинами формирования демократических форм управления в Новгородской республике [4].

Представляется, что феномен «народ» недостаточно изучен в правовой науке. Это достаточно сложный феномен и его нельзя сводить к категории «население» (то есть жителей определенной местности). Также «народ» не совсем совпадает с категорией «граждане». В основе объединения людей в «народ» лежит территориальные, культурные (мировоззрение, общеобязательные правила), исторические единство и целостность. «Народ» представляет собой своего рода сверхколлектив, состоящий из множества коллективов низового порядка. Но возникает ряд принципиальных вопросов о том, каковы юридические признаки этого сверхколлектива, в каких формах проявляется дееспособность данного субъекта правоотношений – как он может проявлять свою юридически значимую

активность, каким образом может вырабатывать и выражать свою волю, как и в какой форме он может нести юридическую ответственность и др.?

В современных обществах т.н. «стран с развитой демократией» важными условиями управления с помощью демократии являются наличие достаточного количества активных граждан, обладающих социальными ресурсами, готовых тратить эти ресурсы для участия в социальной борьбе, независимо от гарантированности конечного результата. Такие простые условия уменьшают количество участников демократических управленческих процессов. Проще говоря, «народ» в таких странах фактически не включает в себя абсолютно всех членов общества. Наиболее бедные или пассивные члены общества в той или иной форме исключены из управления публичными делами или ограничены в возможностях.

Очень интересным является вопрос о коллективной ответственности народа, как субъекта публичных правоотношений. Очевидно, что любой субъект правоотношения должен нести юридическую ответственность за принимаемые решения, действия или бездействия. Но как привлекать к ответственности целый народ? Как правило, ответ на этот вопрос сводится к морально-нравственной, позитивной юридической ответственности. Иногда такой вопрос сводят к негативной ответственности выборных органов или высших должностных лиц. Но остается вопрос - кто несет юридическую ответственность за решения, принятые/непринятые на референдуме? Полагаем, что вопрос о юридической ответственности «народа» необходимо концептуально разработать.

Категория «Кратия» - предполагает, что сверхколлектив принимает участие в управленческих процессах, оказывает воздействие на объект управления. То есть в демократии должны быть заложены процессы (методы, технологии и др.) по взаимодействию внутри коллектива для осознания и формирования общих для всех членов общества: картины мира, правил поведения, коллективных интересов. В обществе также должны быть внешние процессы: проявления народной картины мира и коллективных интересов, процессы их защиты от посягательств и умаления, процессы протекания конфликтов. И тут также возникает много вопросов: что это за процессы, как они протекают, какие из них должны урегулированы правом и др.?

Без осмысления остался также «объект управления в демократическом обществе». Определение объекта важно, так как от этого зависит набор методов управления. Что выступает в качестве такого объекта? В качестве такого объекта можно рассматривать:

- народ, который управляет сам собой;
- государство (его органы), которые формируются народом, а следовательно подконтрольны ему;
- меньшую часть общества, которой большинство навязывает свою волю.
- социальные процессы - управлением занимается тот субъект, который может быть заказчиком этих процессов и активно их формирует и реализует.

Рассматривая социальные процессы, как объект, можно сделать вывод, что демократия не возможна, если народ не выступает, как заказчик таких процессов, то есть не имеет или не желает иметь реальные возможности формировать заказ на эти процессы, не участвует в их реализации, не контролирует их ход и результаты.

Нами было проведено исследование, в ходе которого были опрошены несколько тысяч респондентов в нескольких субъектах федерации. Также был изучен дискурс в региональных и местных СМИ относительно способов управления на соответствующем уровне. В ходе исследования были применены социологический метод (опросы, работа с фокус группами, интервью экспертов) и герменевтические методы.

При этом получило подтверждение о том, что локальная система содержит в себе все основные характеристики более крупной системы, в которую она входит, как составной элемент. Для нас стало открытием то, что модель поведения людей на уровне управления своим многоквартирным домом (МКД) отражает модель поведения людей при участии в управлении государством. Сценарии поведения людей в этих управленческих процессах оказались схожими. Характеристиками этой простейшей системы является то, что люди

имеют: общее дело, общие и личные интересы, вынуждены взаимодействовать, чтобы решать общие проблемы и противодействовать внешним и внутренним трудностям и угрозам.

Вхождение человека в систему общественного управления происходит через социализацию, в ходе которой у каждого члена общества появляется обусловленная картина мира. В картине мира членов общества существует деление возникающих в процессе жизни проблем на личные и на неличные (общественные). Оказалась, что в нашем обществе граница личных и общественных проблем достаточно условна. Например, вопросы управления общей собственностью в МКД большинство собственников квартир не готовы рассматривать, как личные проблемы. Во многом это обусловлено мировоззрением, оставшимся с Советского периода истории, когда управление всеми публичными делами (в том числе управление МКД) осуществляло государство через свои организации. В современных условиях это наследие играет скорее отрицательную роль, так как не соответствует реальному положению вещей и нормам законодательства о частной собственности и муниципальном управлении. Как следствие можно видеть, что правовое регулирование без учета данного обстоятельства приводит к низкой эффективности воздействия права на общественные отношения, увеличивает количество правонарушений.

Отношение наших соотечественников к участию в решении общественных проблем достаточно отстраненное и в некотором роде безразличное. В представлении людей существует некий субъект публичного управления, который выполняет основные общественные функции: аккумулирует общественные средства (ресурсы) и определяет направления их расходования, сам следит за тем, как он расходует эти ресурсы. Интересно и то, что в представлении людей этот субъект сам перед собой несет негативную юридическую ответственность, как за не целевое, не эффективное использование этих средств, за коррупцию, так и за не достижение необходимых результатов.

При этом большинство членов нашего общества не видят себя в роли участников управленческой деятельности и не готовы участвовать в решении общественных проблем. Не говоря уже о том, чтобы нести юридическую ответственность (ни позитивную, ни негативную), как член публичного коллектива. Члены общества ограничивают свое участие в общественном управлении лишь посильными расходами (налогами и др.). Отсутствует готовность контролировать субъектов управления. Сфера личных интересов достаточно сужена, допускается, что публичное управление будет осуществляться в личной сфере.

В мировоззрении людей нет четкой модели коллективного взаимодействия для формирования коллективных интересов, решения общих проблем. Слабо проявлено понимание того, что общественные проблемы решаются коллективно, что народ несет ответственность за происходящие в обществе процессы.

Отсюда, мы приходим к выводу о существовании у жителей нашей страны монархического менталитета. То есть для решения общественных проблем значительному большинству россиян нужен кто-то «другой», наделенный властью над ними и обладающий своими собственными ресурсами для управления общественными делами. Большинство россиян не связывают публичную власть с собой, не видят возможности и необходимости влиять на нее. Люди не готовы активно участвовать в выборах/назначении этого «другого». Собрание народных представителей, которые представляют интересы локальных сообществ, не рассматривается, как реальная власть. Значение и роль публичной власти большинством не понимается.

Для сравнения, в демократическом обществе, в классическом варианте, предполагалось, что сфера личных интересов достаточно большая. Это обусловлено автономностью членов общества. При этом члены общества не готовы к тому, чтобы субъекты публичного управления принимали участие в решении их личных проблем, хотя возможность обратиться к сообществу или к субъекту публичного управления за некоторой помощью допускается. Участие в решении общественных проблем являлось скорее обязанностью, нежели правом. Поэтому члены общества принимали активное участие в

решении вопросов, готовы были вкладывать свои ресурсы в решение общественных проблем и нести коллективную ответственность за последствия принятых совместно решений.

Исторически одним из достоинств демократии является то, что в условиях, когда люди являются автономными по отношению к публичной власти и при этом власть не вмешивается в их личную сферу, возникает социальная среда, способствующая экономическому, культурному и социальному развитию. В связи с чем, желание придать нашему обществу новый вектор на развитие через введение демократии, понятен.

Но получилось так, что демократия в России была «дарована» народу, она не приобретена им самостоятельно, исторически не выстрадана им, не осмыслена, как социальная необходимость и ценность, а соответственно она не является частью мировоззрения большинства россиян. Ее механизмы для многих людей остались не понятными и не нужными.

Зачастую при обосновании демократии упускается такая ее ценность, как наличие социальной борьбы (конкуренции), которая позволяет не застаиваться обществу, и находить новые идеи развития, насильно отказываясь от изживших себя социальных институтов.

Наше «миролюбивое» общество оказалось не готовым находиться в состоянии постоянного холодного конфликта и в условиях конкуренции всех против всех. Это приводит к тому, что с одной стороны большинство членов общества не готовы участвовать в демократической борьбе, а с другой стороны – властимущие боятся активности населения, и создают явные и скрытые препятствия ее проявлению. Органы власти (как государственной, так и местной) не стремятся допустить к принятию решений и распределению общественных ресурсов широкий спектр социальных групп. Например, законодательно закреплены демократические процедуры, которые не могут быть реализованы (например, отзыв депутата муниципального образования). Либо закреплены процедуры, которые не востребованы обществом в силу не гарантированности результата (например, правотворческая инициатива в муниципальные органы).

Демократия не может существовать без проявления гражданами социальной активности, в том числе путем несения расходов на ее поддержание. Но данная идея противоречит мировоззрению большинства наших соотечественников, которые готовы пользоваться плодами демократии, но не готовы участвовать в демократических процедурах и нести расходы. Низкая социальная активность обусловлена и неадекватной картиной мира, и тем, что у многих отсутствуют свободные ресурсы (материальные, финансовые, организационные, образовательные, кадровые и др.), которые могут быть потрачены на участие в демократических процедурах. Получается, что эти «не активные» граждане, по сути, исключены из народа, так как не являются заказчиками социальных процессов, предоставляя возможность быть «народом» только небольшой активной части общества, обеспеченной ресурсами.

Но тут появляется другая проблема. Народ не может отказаться от демократии, а, следовательно, должен участвовать в управленческих процедурах. Если мы относим к народу всех граждан, то это значит, что участие в управленческих процессах для граждан является обязанностью, а не правом. Поэтому положения ст. 32 Конституции РФ противоречат идее демократии, так как они устанавливают, что участие в управлении делами государства является правом, а не обязанностью.

Активность граждан проявляется не только через непосредственное участие, но и через предоставление гражданами своих ресурсов. В частности, такие ресурсы предоставляются путем внесения взносов и пожертвований политическим объединениям для осуществления теми своей деятельности. В настоящее время в России политические партии и объединения не имеют активной массовой поддержки. Практически нет политических объединений, которые бы финансировались только гражданами. Получается, что современное российское общество не заинтересовано в политической активности, направленной на представление и защиту различных социальных интересов. Это связано и с тем, что явных социальных групп, которые бы сформировали свои интересы и представляли

бы их в политическом поле, достаточно мало и сами они малочисленны. Как правило, они имеют достаточные ресурсы. В основном это крупные политико-экономические объединения, которые не нуждаются в массовой поддержке для продвижения своих интересов. Такие объединения не готовы делиться полученными социальными благами с кем-либо еще, представлять интересы широких слоев общества, отчитываться перед ними о результатах своей деятельности. Наоборот, они заинтересованы в том, чтобы население не участвовало в демократических процессах и не понимало их. Как следствие образование в сфере демократии сводится к констатации и пропаганде лозунгов о том, что она является безусловной ценностью. Информация о том, как работает механизм демократии, практически отсутствует. В настоящее время в законодательстве предусмотрено порядка 20 демократических процедур. Наше исследование показало, что значительная часть населения знает только о выборах, референдуме, митингах-демонстрациях (в сельской местности - сходки граждан). Несколько процедур широко известны, но не ассоциируются с демократическими процессами (обращение в органы власти, собрания, опросы граждан, публичные слушания). Некоторая часть демократических процедур не применяется в виду сложности, зарегулированности, дороговизны. Основная масса демократических процедур не известна населению.

Реализация идей демократии показала неэффективность данной управленческой модели в современной России даже на местном уровне. Это выражается в частности в том, что она не позволила на местах решать стратегические долговременные задачи. Выборность и несменяемость людей во власти при отсутствии устойчивых, долговременных местных сообществ привело к систематическому появлению во власти «временщиков». Такие субъекты не строят долговременные стратегические планы развития территорий, потому что, они пришли во власть на электоральный период. И власть рассматривают, как способ получения властных и общественных ресурсов, во вред общественным интересам (отсюда бездумная продажа земель, застройка городов без учета долговременных целей развития и т.д.). Таким образом, в настоящее время стоит проблема долговременного планирования и реализации стратегических планов. И в условиях, когда общество (народ) не сформировалось как заказчик социальных процессов, как коллективный субъект готовый формировать, выражать свои интересы, реализовывать свои контрольные по отношению к власти возможности, нерешенность этой проблемы приводит к губительным результатам. Частный интерес небольших властных группы превалирует над общественным публичным интересом.

Таким образом, мы полагаем, что на современном этапе развития нашего общества демократия не может быть использована, как способ управления публичными делами. Наше общество не может стать демократическим без изменения картины мира и поведения членов общества. Поэтому демократическое общество - это некая отдаленная перспектива.

Однако, нам представляется, что в настоящий момент в России возникает общественный запрос на научное осмысление и исследование демократических процессов для определения необходимости построения общества, основанного на участии людей в управлении публичными делами.

В правовой науке выделяют несколько функций конституции, как основного нормативно-правового акта. И применительно к тематике данной статьи возникает вопрос о том, должна ли конституция страны выполнять мировоззренческую, устанавливающую функцию (констатировать достигнутый уровень и состояние общественных отношений), либо она должна быть направлена в будущее и выполнять прогностическую функцию (определять пути и варианты развития).

Представляется, что Конституция в настоящее время не дает ответа на вопрос - в каком состоянии находится демократия в нашем обществе? Мировоззренческая конструкция, заложенная в Конституции РФ, не адекватна социальной системе общества и менталитету людей. Конституционные положения о демократичности нашего общества является декларацией о намерениях части общества создать такую модель управления, нежели закреплением существующего положения вещей. Однако, прогностическая функция

предполагает, что выстраивание прогнозов и определение направления развития должны быть основаны на представлении о текущем состоянии общества. На основании понимания настоящего можно определить какие варианты развития нужно выбрать и, каким образом будет происходить развитие. Мы полагаем, что в конституционных актах нашей страны необходимо описать достигнутое обществом состояние, характеризовать его социальную структуру, для понимания какие того, какие коллективные субъекты участвуют в социальной борьбе. Кроме того, удовлетворяя общественный запрос на осмысление демократии, необходимо провести научное исследование, задачами которого должно стать получение ответов на следующие вопросы:

- каковы причины, условия и основания появления в обществе демократического управления;
- что есть современная демократия - какие виды и модели демократии существуют и существовали, в чем их особенности;
- что такое «народ» - как коллектив становится заказчиком социальных процессов, кто в обществе заинтересован в демократическом управлении; как легализуется народ, какими способами человек может стать частью народа; все ли члены общества становятся членами народа.
- что есть власть народа - какими методами и в каких сферах управления должны происходить демократические процессы;
- что дает демократия нашему обществу - какие достоинства, недостатки демократии существует, какие издержки на поддержание демократических институтов несет общество? Результаты такого осмысления должны быть отражены в Конституции РФ, и как констатация существующего мировоззрения и системы общественных отношений и как прогноз развития общества. На основании такого прогноза требуется создать программу поэтапного построения демократии в стране. Представляется, что в конституционных актах РФ должно быть указание на то, что народ России стоит на пути создания демократического общества. То есть указание на то, что мы находимся в процессе, а не достигли состояния.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. // Российская газета. № 237. 25 декабря 1993 г.
2. Кара-Мурза С.Г. Советская цивилизация // [URL:http://www.kara-murza.ru/books/sc_b/sc_b_content.htm](http://www.kara-murza.ru/books/sc_b/sc_b_content.htm) (дата обращения, 21.12.2019).
3. Костецкий В.В. Парадоксы культуры с глобальными экономическими последствиями // Нева. 2010. № 8. С. 134-140.
4. Евдошенко И.В., Евсеенко Т.П. Феодалное государство и право Новгорода и Пскова: учебное пособие. Ижевск, 2010.

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ЛИЦ ПРЕПЕНСИОННОГО ВОЗРАСТА В УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

С.В. Люминарская,

к. ю. н., доцент кафедры экологического, природоресурсного и трудового права ИПСУБ
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»

E-mail: new-lum@yandex.ru

ISSUES OF LEGAL REGULATION OF SOCIAL PROTECTION MEASURES FOR PERSONS OF PRE-RETIREMENT AGE IN THE UDMURT REPUBLIC

S. V. Lyuminarskaya,

associate professor, candidate of juridical Sciences,
associate professor of Udmurt state University, Izhevsk

Статья посвящена анализу государственных мер социальной защиты предпенсионеров в связи с повышением пенсионного возраста, в том числе изменениям в правовом регулировании обозначенной проблематики на федеральном и региональном уровне. По мнению автора, несмотря на принимаемые меры, лица предпенсионного возраста фактически оказались лишены возможности воспользоваться государственной социальной помощью на основании социального контракта, что не отвечает целям государственной социальной политики.

The article is devoted to the analysis of state measures of social protection of pre-retirees in connection with the increase in the retirement age, including changes in the legal regulation of this issue at the Federal and regional levels. According to the author, despite the measures taken, persons of pre-retirement age were actually deprived of the opportunity to use state social assistance on the basis of a social contract, which does not meet the goals of the state social policy.

Ключевые слова: пенсионная реформа; повышение пенсионного возраста; социальная защита предпенсионеров; содействие занятости предпенсионеров.

Keywords: pension reform; raising the retirement age; social protection of pre-retirees; promotion of employment of pre-retirees.

Большинство россиян главным событием 2019 г. считают повышение пенсионного возраста [3], реформа затронула интересы всех граждан, но в большей степени – предпенсионеров. Для решения проблемы социальной защиты данной категории граждан потребовалось изменить подход к определению границ предпенсионного возраста – согласно абз. 6 п. 2 ст. 5 Закона РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» с 1 января 2019 г. гражданами предпенсионного возраста считаются лица в течение пяти (ранее – двух) лет до наступления возраста, дающего право на страховую пенсию по старости, в том числе назначаемую досрочно.

Федеральным законодателем предприняты попытки усиления социальной защищенности предпенсионеров путем установления уголовной ответственности за необоснованный отказ в приеме на работу или необоснованное увольнение (ст. 144.1 УК РФ). Приняты новые трудовые нормы о ежегодной диспансеризации предпенсионеров за счет работодателей и ряд гарантий в сфере занятости.

Так, например, предпенсионеров не коснулось сокращение сроков выплаты пособия по безработице, для них они остались прежними – 12 месяцев в суммарном исчислении в течение 18 месяцев (исключение – предпенсионеры, стремящиеся возобновить трудовую

деятельность после длительного (более одного года) перерыва, уволенные за нарушение трудовой дисциплины или другие виновные действия, а также, направленные органами службы занятости на обучение и отчисленные за виновные действия). Помимо этого Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации» (ч.2 ст. 34.2) установил новые правила – период выплаты пособия по безработице гражданам предпенсионного возраста, имеющим страховой стаж продолжительностью не менее 25 и 20 лет для мужчин и женщин соответственно либо имеющим указанный страховой стаж и необходимый стаж работы на соответствующих видах работ, дающие право на досрочное назначение страховой пенсии по старости в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», увеличивается на две недели за каждый год работы, превышающий страховой стаж указанной продолжительности. Период выплаты пособия по безработице указанным гражданам не может превышать 24 месяца в суммарном исчислении в течение 36 месяцев.

Постановлением Правительства РФ от 07.11.2019 № 1426 установлена максимальная величина пособия по безработице на 2020 год составляющая 11280 рублей - для граждан предпенсионного возраста и 8000 рублей - для иных категорий граждан.

В то же время Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации» (ст. 32) сохранил возможность досрочного выхода на пенсию по предложению органов службы занятости при отсутствии возможности для трудоустройства безработным гражданам, не достигшим возраста, дающего право на страховую пенсию по старости, и имеющим страховой стаж продолжительностью не менее 25 и 20 лет (для мужчин и женщин соответственно) либо имеющим указанный страховой стаж и необходимый стаж работы на соответствующих видах работ, дающие право на досрочное назначение страховой пенсии по старости в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», уволенным в связи с ликвидацией организации либо прекращением деятельности индивидуальным предпринимателем, сокращением численности или штата работников организации, индивидуального предпринимателя. С их согласия может назначаться пенсия на период до наступления возраста, дающего право на страховую пенсию по старости, в том числе назначаемую досрочно, но не ранее чем за два года до наступления соответствующего возраста.

Приказом Минсоцполитики УР от 06.05.2019 № 131 «Об организации работы по выдаче предложений о досрочном назначении пенсии безработным гражданам» конкретизировано, что отсутствие возможности для трудоустройства безработных граждан определяется как наличие одного из следующих условий:

- 1) отсутствие подходящей работы, смежной профессии (специальности) с учетом транспортной доступности рабочего места (как правило, более 6 месяцев);
- 2) отсутствие работодателей в населенном пункте с учетом транспортной доступности;
- 3) обоснованные отказы работодателей в трудоустройстве безработных граждан с указанием обстоятельств, связанных с деловыми качествами, отсутствием вакансии на момент обращения безработного гражданина (за исключением отказов работодателей, связанных с квалификацией безработного гражданина одновременно с наличием отказов со стороны безработного гражданина от прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования с целью повышения квалификации).

С целью содействия занятости граждан предпенсионного возраста путем организации профессионального обучения, дополнительного профессионального образования для приобретения или развития имеющихся знаний, компетенций и навыков, обеспечивающих конкурентоспособность и профессиональную мобильность на рынке труда, распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2018 года № 3025-р утверждена специальная программа профессионального обучения и дополнительного профессионального образования граждан предпенсионного возраста на период до 2024 года. В Удмуртской Республике разработана региональная программа «Организация

профессионального обучения и дополнительного профессионального образования граждан предпенсионного возраста в Удмуртской Республике» на 2019 год» (утв. Распоряжением Правительства УР от 04.02.2019 № 70-р), а также предусмотрено, что работодатели - юридические лица независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности (за исключением государственных и муниципальных учреждений) или индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность на территории Удмуртской Республики, принявшие решение о проведении мероприятий по организации профессионального обучения и дополнительного профессионального образования лиц предпенсионного возраста, состоящих с ними в трудовых отношениях, в целях сохранения этих трудовых отношений, имеют право на получение субсидии из бюджета Удмуртской Республики на финансовое обеспечение затрат по реализации таких мероприятий [2].

Повышение пенсионного возраста повлекло за собой целый ряд изменений в правовом регулировании не только на федеральном, но и на региональном уровне, поскольку с фактом достижения пенсионного возраста связано множество разнообразных правовых последствий. Потребовалось приложить усилия для сохранения ранее установленных социальных гарантий в сфере медицинской и лекарственной помощи, оплате жилья, жилищно-коммунальных услуг, льгот в сфере налогообложения и др.

Так, в Удмуртии был принят Закон УР от 24.09.2018 № 50-РЗ «О сохранении мер социальной поддержки для граждан, достигших возраста 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин, после повышения нормативного пенсионного возраста». Данным законом, в частности, была предусмотрена новая редакция ст. 3.1 Закона УР от 23.12.2004 № 89-РЗ «Об адресной социальной защите населения в Удмуртской Республике», цель изменений – сохранение за отдельными категориям граждан права на компенсацию расходов на уплату взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме. Так, право на компенсацию сохранено за:

- проживающими в составе семьи, состоящей только из совместно проживающих неработающих граждан (женщины, достигшие возраста 55 лет, мужчины, достигшие возраста 60 лет), собственниками жилых помещений, достигшими возраста 70 лет, в размере 50 процентов;

- проживающими в составе семьи, состоящей только из совместно проживающих неработающих граждан (женщины, достигшие возраста 55 лет, мужчины, достигшие возраста 60 лет), собственниками жилых помещений, достигшими возраста 80 лет, в размере 100 процентов.

В качестве еще одного примера можно привести Постановление Правительства УР от 21.12.2009 № 366 «О порядке предоставления ежемесячной денежной компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения педагогическим работникам образовательных организаций в Удмуртской Республике, проживающим и работающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа)», в соответствии с которым предоставляется ежемесячная денежная компенсация расходов:

- 1) на оплату содержания и ремонта занимаемого жилого помещения;
- 2) на оплату пользования жилым помещением (плата за наем жилого помещения);
- 3) на оплату отопления занимаемого жилого помещения, включая при отсутствии централизованного отопления денежные выплаты на оплату отопления твердыми видами топлива, электрической энергией и природным газом;
- 4) на оплату освещения занимаемого жилого помещения.

Выплата предоставляется педагогическим работникам государственных и муниципальных образовательных организаций, имеющим право на меры социальной поддержки в соответствии с ч. 2 ст. 21 и ч. 8 ст. 47 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», а также педагогическим работникам организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, учреждений здравоохранения, подведомственных Министерству здравоохранения Удмуртской Республики, проживающих и работающих в сельской местности, рабочих поселках (поселках

городского типа), а при определенных условиях – пенсионерам. Указанные меры социальной поддержки были распространены на граждан, достигших с 1 января 2019 года возраста 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин, проживающих в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), если их общий стаж работы в государственных (муниципальных) образовательных организациях, расположенных в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), составляет не менее 10 лет.

Аналогично, Законом Удмуртской Республики от 29.12.2004 № 92-РЗ «О мерах социальной поддержки работников государственных учреждений и организаций Удмуртской Республики» и Постановлением Правительства УР от 21.11.2005 № 163 «О порядке предоставления мер социальной поддержки работникам государственных учреждений и организаций Удмуртской Республики» установлена денежная компенсация расходов по оплате жилых помещений и коммунальных услуг (отопление, освещение) для работников государственных учреждений Удмуртской Республики, работающих и проживающих в сельских населенных пунктах, рабочих поселках, поселках городского типа. Данная компенсация выплачивается пенсионерам и лицам предпенсионного возраста (достигшим возраста 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин).

В то же время, нельзя не отметить, что отдельные вопросы, касающиеся социальной защиты лиц предпенсионного возраста, остались без внимания.

Так, Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» предусматривает, что в целях стимулирования активных действий по преодолению трудной жизненной ситуации, нуждающимся семьям (одиноко проживающим гражданам) может быть установлена государственная социальная помощь на основании социального контракта (ст. 8.1). Согласно Закону УР «Об адресной социальной защите населения в Удмуртской Республике», государственная социальная помощь, в том числе на основе социального контракта, оказывается малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации (ст. 10).

Оказание государственной социальной помощи на основании социального контракта осуществляется в виде предоставления денежной выплаты (ежемесячное социальное пособие или единовременная выплата) и (или) социальных услуг в соответствии с программой социальной адаптации. Целями такой социальной помощи могут являться:

- 1) поиск работы;
- 2) прохождение профессионального обучения и дополнительного профессионального образования;
- 3) осуществление индивидуальной предпринимательской деятельности;
- 4) ведение личного подсобного или крестьянского (фермерского) хозяйства;
- 5) добровольное лечение от алкогольной (наркотической) зависимости;
- б) осуществление иных мероприятий, направленных на преодоление семьей (гражданином) трудной жизненной ситуации.

Размер ежемесячного социального пособия на период действия социального контракта определяется с учетом мероприятий программы социальной адаптации в пределах разницы между совокупной величиной прожиточного минимума семьи (гражданина) и совокупным доходом семьи (гражданина) на день подачи заявления. Размер единовременной выплаты определяется с учетом мероприятий программы социальной адаптации и не может превышать 30000 рублей.

Кроме того, Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (ч. 3 ст. 23) предусматривает, к примеру, что безработные, получающие государственную социальную помощь на основе социального контракта, при наличии в нем условия о прохождении профессионального обучения или получении дополнительного профессионального образования имеют право в приоритетном порядке пройти профессиональное обучение и получить дополнительное профессиональное образование.

В соответствии с Постановлением Правительства УР от 16.12.2013 № 589 «О предоставлении государственной социальной помощи на основании социального контракта» государственная социальная помощь на основании социального контракта предоставляется трудоспособным гражданам, являющимся членами малоимущих семей, и трудоспособным малоимущим одиноко проживающим гражданам, проживающим на территории Удмуртской Республики и по не зависящим от них причинам имеющим среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума малоимущей семьи или одиноко проживающего гражданина, установленного в Удмуртской Республике [1]. При этом для целей указанного Положения под трудоспособным гражданином понимается мужчина в возрасте от 18 до 59 лет включительно, женщина в возрасте от 18 до 54 лет включительно, не являющиеся инвалидами I или II группы.

Таким образом, лица предпенсионного возраста фактически оказались лишены возможности воспользоваться государственной социальной помощью на основании социального контракта, что не отвечает целям государственной социальной политики. Данное противоречие необходимо в скорейшем времени устранить.

Список источников

1. Постановление Правительства УР от 16.12.2013 № 589 «О предоставлении государственной социальной помощи на основании социального контракта» // СПС «Консультант Плюс».

2. Постановление Правительства УР от 17.04.2019 № 155 (ред. от 28.10.2019) «О реализации мероприятий по организации профессионального обучения и дополнительного профессионального образования лиц предпенсионного возраста в Удмуртской Республике» // СПС «Консультант Плюс».

3. ВЦИОМ: россияне назвали главные события года. URL: <https://tass.ru/obschestvo/7425251> (26.12.2019).

КОНСТИТУЦИЯ УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

М.А. Мокшина,

доцент, к. ю. н., заведующая кафедрой Теории и истории государства и права
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
E-mail: margarita.mokshina@mail.ru

CONSTITUTION OF THE UDMURT REPUBLIC: CURRENT STATE AND PROBLEMS OF IMPROVEMENT

M.A. Mocchina,

docent, candidate of jurisprudence,
head of department Theory and history of state and law
of Udmurtstate University, Izhevsk

В статье раскрывается предмет конституционного регулирования, определяется структура Конституции Российской Федерации, в том числе и Конституции Удмуртской Республики. Конституции республик по своей правовой природе отличаются от региональных законов. В связи с этим в статье определены правовые признаки, характеризующие конституцию республики, с опорой на решение Конституционного Суда Российской Федерации. На основе анализа положений Конституции Удмуртской Республики раскрываются основные особенности ее содержания. Уделено внимание проблемам регулирования прав и свобод в Конституции Удмуртской Республики, закреплению в ней предметов ведения, системе органов государственной власти Удмуртской Республики.

The article reveals the subject of constitutional regulation, defines the structure of the Constitution of the Russian Federation, including the Constitution of the Udmurt Republic. The constitutions of republics differ in their legal nature from regional laws. In this regard, the article defines the legal features that characterize the Constitution of the Republic, based on the decision of the constitutional Court of the Russian Federation. Based on the analysis of the provisions of the Constitution of the Udmurt Republic, the main features of its content are revealed. Attention is paid to the problems of regulating rights and freedoms in the Constitution of the Udmurt Republic, fixing the subjects of competence in it, and the system of state authorities of the Udmurt Republic.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, Конституция Удмуртской Республики, предмет конституционного регулирования, особая правовая природа, предметы ведения, органы государственной власти.

Keywords: Russian Constitution, Constitution Of The Udmurt Republic, subject of constitutional regulation, the special legal nature, subjects of reference, public authority.

Российская Федерация является федеративным государством, и ее законодательство образуют два уровня: федеральный уровень и уровень субъектов Российской Федерации. Часть 2 ст. 5 Конституции Российской Федерации устанавливает: «Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свой устав и законодательство» [1].

Особое значение в системе нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации имеют конституции республик, уставы остальных субъектов Российской Федерации. По предмету регулирования и своей правовой природе они отличаются от региональных законов.

Представляется, в предмет конституционного (уставного) регулирования должны включаться такие основные сферы общественных отношений как:

- установление статуса субъекта Российской Федерации;
- определение административно-территориального устройства;
- установление системы гарантий и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- закрепление основ организации государственной власти и местного самоуправления.

Конституция Удмуртской Республики учитывает вышеуказанные положения. Структура конституций республик схожа со структурой Конституции Российской Федерации. Так, Конституция Удмуртской Республики, как и Конституция Российской Федерации, имеет преамбулу, 2 раздела: I раздел (основная часть) - не имеет наименования; II раздел - Заключительные и переходные положения. Раздел I Конституции Удмуртской Республики состоит из глав, содержанием которых являются: основы конституционного строя; защита прав и свобод человека и гражданина; статус Удмуртской Республики как государства в составе Российской Федерации; административно-территориальное устройство; система органов государственной власти и местного самоуправления; конституционные поправки.

Особую правовую природу конституций республик характеризуют следующие свойства:

1. Особый предмет правового регулирования;
2. Учредительный характер;
3. Высшая юридическая сила по отношению к нормативным правовым актам республики;
4. Прямое действие на всей территории республики;
5. Основа для текущего законодательства республики;
6. Стабильность;
7. Особая правовая охрана.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации отмечается: «Конституции и уставы субъектов в Российской Федерации, в отличие от иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, находятся в особо правовой связи с Конституцией Российской Федерацией и не могут считаться разновидностью нормативных правовых актов, контроль за законностью которых производится в порядке гражданского или административного судопроизводства. Это вытекает из всего содержания Конституции Российской Федерации, которая последовательно различает конституции (уставы) и другие нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации [2].

В этом же Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации подчеркивается и ряд юридических свойств конституций (уставов) субъектов Российской Федерации: «Об особом правовом характере конституций (уставов) субъектов Российской Федерации свидетельствует порядок их принятия: в ряде субъектов Российской Федерации конституции принимаются, в отличие от других нормативных правовых актов, в том числе законов, на референдуме или специально создаваемым для этой цели органом, если же конституция или устав принимаются законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации, то они считаются принятыми, когда за них проголосовало квалифицированное большинство депутатов. Усложненным по сравнению с обычными законами является и порядок внесения изменений и дополнений в конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, чем обеспечивается, в частности, их повышенная стабильность по сравнению с текущим законодательством» [3].

Об этом свидетельствует ст. 71 Конституции Удмуртской Республики, которая устанавливает порядок принятия поправок:

1. Поправки к Конституции Удмуртской Республики принимаются Государственным Советом Удмуртской Республики или на референдуме Удмуртской Республики.

2. Поправка к Конституции Удмуртской Республики считается принятой, если за нее проголосовало не менее двух третей от установленного числа депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики. Поправки в первую, вторую и десятую главы Конституции Удмуртской Республики принимаются не менее чем тремя четвертями голосов от установленного числа депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики [4].

Конституция (устав) субъекта Российской Федерации – это целостный, единый акт, имеющий высшую юридическую силу в системе правовых актов субъекта Российской Федерации, и такой силой обладает любое его положение. Поэтому нельзя разделить нормы конституций и уставов субъектов Российской Федерации на имеющие и не имеющие конституирующий, т.е. учредительный, характер [5].

Часть 2 ст.7 Конституции Удмуртской Республики устанавливает: «Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и Удмуртской Республики имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Удмуртской Республики законы и иные правовые акты, принимаемые в Удмуртской Республике, не должны противоречить Конституции Удмуртской Республики».

Проанализируем ряд положений Конституции Удмуртской Республики, касающихся ее содержания. Глава I Конституция Удмуртской Республики озаглавлена, как и в Конституции Российской Федерации, «Основы конституционного строя». Нормы данной главы не искажают смысла основ конституционного строя, закрепленных в Конституции Российской Федерации. Они, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, носят производный от основ конституционного строя Российской Федерации характер.

Основы конституционного строя, определенные в Конституции Удмуртской Республики, закрепляют принципы народовластия, разделения государственной власти, принципы социального, правового государства. Ряд принципов конкретизирует, дополняет нормы Конституции Российской Федерации. В частности, ч.2 ст.9 Конституции Удмуртской Республики устанавливает, что «органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны в осуществлении своих полномочий и взаимодействуют в интересах народа Удмуртской Республики. Неисполнение либо превышение своих полномочий должностными лицами органов государственной власти влечет ответственность, предусмотренную Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством, Конституцией Удмуртской Республики и законодательством Удмуртской Республики».

Таким образом, можно сделать вывод о том, что принципы, закрепленные в главе 1 Конституции Российской Федерации «Основы конституционного строя» и главе 1 Конституции Удмуртской Республики, обеспечивают органическое единство федерального и регионального конституционно-правового регулирования в условиях федеративного устройства российского государства.

Конституция Российской Федерации к исключительному предмету ведения Российской Федерации относит регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защиту прав национальных меньшинств (п. «в» ст.71). И в то же время ст.72 (п. «б») Конституции Российской Федерации защиту прав и свобод человека и гражданина; защиту прав национальных меньшинств относит к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В связи с таким, как представляется, неточным закреплением разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в части определения правового статуса человека и гражданина субъекты Российской Федерации в своих основных законах по-разному закрепляют положения, касающиеся данного института. В одних конституциях республик воспроизводятся положения главы 2 Конституции Российской Федерации, в других – не содержится отдельной главы о правах, свободах и обязанностях.

Конституция Удмуртской Республики не содержит перечня прав, свобод человека и гражданина. В соответствии с Конституцией Российской Федерации глава 2 Конституции Удмуртской Республики посвящена защите права и свобод человека и гражданина.

Глава 3 Конституции Удмуртской Республики носит наименование «Удмуртская Республика – государство в составе Российской Федерации». Согласно ст. 20 Конституции Удмуртская Республика строит свои отношения с федеральными органами государственными властями на основе разграничения предметов ведения и полномочий.

Конституция Удмуртской Республики не воспроизводит перечень предметов ведения Российской Федерации, как это делают некоторые конституции республик, не закрепляет предметы собственного ведения, а определяет предметы совместного ведения Российской Федерации и Удмуртской Республики, совпадающие с перечнем вопросов, установленных ст. 72 Конституции Российской Федерации. Подчеркивается, что до принятия федерального закона по конкретному предмету совместного ведения Удмуртская Республика вправе осуществлять собственное правовое регулирование по указанному предмету ведения. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты Удмуртской Республики приводятся в соответствие с федеральным законом.

На наш взгляд, в Конституции Удмуртской Республики следовало бы закрепить предметы собственного ведения Удмуртской Республики, что повысило бы гарантии самостоятельности Удмуртской Республики.

В Конституции Российской Федерации отмечается, что «система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом».

Система органов государственной власти Удмуртской Республики основана на принципах, которые в целом аналогичны принципам организации федеральных органов государственной власти. Органам государственной власти в Конституции Удмуртской Республики посвящены 4 главы: Глава 5 «Государственный Совет Удмуртской Республики»; Глава 6 «Глава Удмуртской Республики»; Глава 7 «Правительство Удмуртской Республики»; Глава 8 «Судебная власть. Прокуратура. Адвокатура. Нотариат».

Конституция Удмуртской Республики определяет особенности статуса, структуры, полномочий, организации работы органов государственной власти Удмуртской Республики. В Конституцию Удмуртской Республики на сегодняшний день внесено достаточно большое количество изменений, и целый ряд их был связан с уточнением полномочий органов государственной власти, поскольку Федеральный закон №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» неоднократно подвергался существенным изменениям [6].

Такая ситуация говорит о том, что в настоящее время нет общей стратегии развития законодательства субъектов Российской Федерации. Несомненно, развитие российского государства и общества приводит к совершенствованию федерального и регионального законодательства. Но если делать вывод о дальнейшем развитии основных законов субъектов Российской Федерации, и в частности Конституции Удмуртской Республики, повышении их качества, то необходимо выработать единую конституционную концепцию, которая бы определила общие подходы к понятию, правовой природе, порядку принятия и изменений, содержанию основного закона субъекта Российской Федерации. Отсутствие такой концепции приводит к наличию пробелов в теории и практике российского конституционализма.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации 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 «Консультант Плюс».

2. П.2 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2003 г. №13-П. «По делу о проверке конституционности положений ст.115 и 231 ГПК Российской Федерации, ст.26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, ст. 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // СПС «Консультант Плюс».

3. Абз. 4 п. 2 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2003 г. №13-П. «По делу о проверке конституционности положений ст.115 и 231 ГПК Российской Федерации, ст.26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, ст. 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // СПС «Консультант Плюс».

4. Конституция Удмуртской Республики(в ред. Законов УР от 11.05.1995 № 17-И, от 09.01.1998 № 549-И, от 24.01.2000 № 139-И, Референдума УР от 26.03.2000, Законов УР от 18.04.2000 № 168-И, от 18.04.2000 № 169-И, от 28.11.2000 № 226-И, от 28.11.2000 № 228-И, от 22.02.2002 № 10-ПЗ, от 26.02.2002 № 14-ПЗ, от 12.09.2002 № 44-ПЗ, от 16.10.2003 № 39-ПЗ, от 16.10.2003 № 40-ПЗ, от 29.12.2005 № 77-ПЗ, от 22.11.2007 № 62-ПЗ, от 09.10.2009 № 37-ПЗ, от 04.05.2010 № 20-ПЗ, от 06.05.2011 № 15-ПЗ, от 29.06.2011 № 26-ПЗ, от 04.06.2012 № 22-ПЗ, от 14.10.2015 № 64-ПЗ, от 08.12.2016 № 81-ПЗ, от 26.12.2017 № 83-ПЗ, от 31.07.2018 № 47-ПЗ, от 03.10.2019 № 49-ПЗ) // СПС «Консультант Плюс».

5. Абз. 9 п. 2 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2003 г. №13-П. «По делу о проверке конституционности положений ст.115 и 231 ГПК Российской Федерации, ст.26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, ст. 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // СПС «Консультант Плюс».

6. Федеральный Закон об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (в ред. Федеральных законов от 29.07.2000 № 106-ФЗ, с изм., внесенными Постановлениями Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П, от 12.04.2002 № 9-П, Федеральным законом от 01.04.2020 № 98-ФЗ).

СУБЪЕКТЫ ФЕДЕРАЦИИ КАК СУБЪЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА: ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ

Т.В. Решетнева,

к. ю. н., доцент кафедры теории и истории государства и права ИПСУБ
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»

E-mail: reshetnevat@mail.ru

А.С. Орлов,

к. ю. н., доцент кафедры теории и истории государства и права ИПСУБ
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»

E-mail: orlovmd@mail.ru

THE SUBJECTS OF THE FEDERATION AS SUBJECTS OF INTERNATIONAL LAW: CONTROVERSIAL ISSUES

T. V. Reshetneva,

Ph. D., associate Professor of the Department of theory and history of state and law, IPSUB
Udmurt state University»

E-mail: reshetnevat@mail.ru

A. S. Orlov,

Ph. D., associate Professor of the Department of theory and history of state and law, IPSUB
Udmurt state University»

E-mail: orlovmd@mail.ru

В статье исследуется сущность и содержание одного из дискуссионных в доктрине и неоднозначного в правоприменительной практике международно-правовых вопросов – о квалификации субъектов федерации в качестве субъектов международного права. Приводятся позиции российских и зарубежных авторов, примеры судебной и договорной практики государств. Рассматриваются вопросы влияния способа образования федеративных государств на правовой статус субъектов федерации, а также внутригосударственное регулирование участия данных субъектов в международных отношениях.

The article explores the essence and content of one of the debatable and ambiguous international legal issues - the international legal personality of federation parts. The positions of Russian and foreign authors, examples of judicial and contractual state practice are defined. Particular attention is paid to the influence of the state formation methods on the legal status of the subjects and domestic regulation of the participation of such entities in international relations.

Ключевые слова: субъекты международного права; субъекты федерации; государства; суверенитет.

Keywords: subjects of international law; subjects of federation; state; sovereignty.

В юридической литературе вопрос о признании за субъектами федеративных государств статуса субъекта международного права, позволяющего заключать международные договоры, участвовать в учреждении и деятельности международных организаций, открывать дипломатические представительства, консульские учреждения является дискуссионным. Бесспорно одно – признание за государством статуса основного субъекта международного права. Тем не менее, федеративная форма государственного устройства, которая присуща в настоящее время 28 [1] государствам, ставит перед международной наукой и практикой обозначенный выше вопрос [2].

В учебной литературе по международному праву можно встретить следующие позиции: «Члены (субъекты) федерации сохранили в определенной степени свою самостоятельность в рамках федеративного государства, но, в то же время, утратили международную правосубъектность» [3. С.130]; «Члены Федерации... не обладают международно-правовым статусом государства. Они только потенциально обладают частичной международной правосубъектностью. Объем правосубъектности зависит от того, насколько конституция федеративного государства позволяет им предпринимать независимые действия на международно-правовом уровне» [4]. В рамках деятельности Комиссии международного права [5] во время работы над вопросом о праве частей государства заключать международные договоры в разные периоды существовали различные подходы на этот счет: договоры, заключенные составными частями государств, являются договорами в значении международного права (1953г.) [6. Р.139]; заключая договор, субъекты действуют как представители государства, которые являются единственными субъектами и несут ответственность за действия своих представителей (1958г.) [7. Р.24]; члены федеративного союза могут обладать способностью заключать договоры, если такая способность признается федеральной Конституцией и в пределах, установленных в них определенных границ [8]. Результатом работы Комиссии стало легальное определение международного договора, содержащееся в ст.2 Венской конвенции ООН о праве международных договорах (1969г.): «договор» означает международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования (1969г.).

Международная судебная практика подтверждает производный характер правосубъектности частей государств, фактически предоставляя государствам возможность самостоятельно определять объем прав и обязанностей своих субъектов и административно-территориальных единиц. Имеются решения международных судебных органов, которые возлагают ответственность на федерацию за действия ее субъектов. Так, в решении Международного Суда ООН по делу братьев Лагранд от 27 июня 2001 г. Международный Суд ООН счел, что США должны нести ответственность в связи с действиями властей штата Аризона. В решении Французско-мексиканской комиссии по делу «Estate of Nyacinthe Pellat против Мексики» от 7 июня 1929 г. было подтверждено существование принципа международной ответственности государства за все акты отдельных штатов, вызывающие претензии иностранных государств» [9]. Эта ответственность не может отрицаться даже в тех случаях, когда конституция не наделяет центральное правительство правом контроля в отношении отдельных штатов или правом требовать от них, чтобы они соотнобразывали свое поведение с предписаниями международного права. В решении Экономического Суда СНГ от 3 октября 1996 г. применительно к Соглашению о сотрудничестве Талдыкорганской области Казахстана и Нижегородской области по поставке зерна на основе Договора о сотрудничестве 1992 г. между Россией и Казахстаном было отмечено, что «обязательства, принятые хозяйствующими субъектами и территориальными образованиями в развитие межправительственных соглашений и согласованные на уровне правительств, рассматриваются как обязательства данных правительств».

Для того чтобы разобраться в проблеме квалификации субъекта федерации как субъекта международного права, необходимо отталкиваться, прежде всего, от способа образования федеративных государств, согласно которому федерации подразделяются на договорные (созданные как минимум двумя государствами на основании заключенного между ними международного договора о создании союзного государства) и конституционные (созданные в результате трансформации унитарной формы государственного устройства в федеративную в результате проведенной государством конституционной реформы, как насильственной, то есть через революционные процессы, вооруженные конфликты, так и ненасильственной (добровольной, явившейся результатом

волеизъявления народа). Значение способа создания федеративного государства состоит в том, что: когда речь идет о договорных федерациях, субъектами международного права являются как сама договорная федерация, так и ее субъекты, в силу того, что федеративное государство было создано политически самостоятельными образованиями, обладающими суверенитетом, международной правосубъектностью, являющимися субъектами международного права; если же мы имеем дело с конституционными федерациями, то субъекты ее составляющие суверенитетом, присущим государствам не обладали, и не являлись ранее субъектами международного права, в силу чего субъектом международного права выступает только сама федерация, но не ее субъекты.

Яркой иллюстрацией данного правила является пример СССР и Российской Федерации. Советский Союз являлся договорной федерацией, созданной в результате объединения РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР «в одно союзное государство – Союз Советских Социалистических Республик» [10] и признающей «за каждой из союзных республик... право свободного выхода из Союза» [11]. Последующие Конституции СССР следовали выбранному курсу, конкретизируя возможности членов (субъектов) федерации – союзных республик. В частности, Конституции СССР констатировали, что Союз Советских Социалистических Республик есть союзное государство, образованное на основе добровольного объединения равноправных Советских Социалистических Республик» [12], в котором за каждой союзной республикой: сохраняется право свободного выхода из СССР [13]; признается право вступать в отношения с иностранными государствами, заключать с ними соглашения (договоры), обмениваться дипломатическими и консульскими представителями [14], по Конституции СССР 1977 г. признавалось также право на участие в деятельности международных организаций [15]. Так, из союзных республик бывшего СССР два субъекта – Украина и Белоруссия [16] стали первоначальными членами ООН и после распада СССР сохранили свое членство в ООН, другие же республики СССР (за исключением России, которая объявила себя правопреемницей СССР) прошли процедуру приема в ООН. Исторический опыт Российской Федерации представляет интерес: возникнув как конституционная федерация в 1918 г. [17], она входила в состав другого федеративного государства – СССР, а в настоящее время состоит в договорной федерации – в Союзном государстве Россия и Белоруссия [18].

После распада СССР и, так называемого, парада суверенитетов в конституциях некоторых национальных республиках Российской Федерации, в нарушение положений Конституции Российской Федерации 1993 г., были закреплены нормы следующего содержания:

1) отношения Республики Башкортостан и Российской Федерацией являются договорными, входя в состав российской Федерации на договорной и равноправной основе (ст.70); Республика Башкортостан является самостоятельным участником международных отношений и связей, вступает в отношения с другими государствами, заключает международные договоры и обменивается дипломатическими, консульскими и торговыми и иными представительствами, участвует в деятельности международных организаций (ст.74);

2) Республика Ингушетия строит свои отношения с Российской Федерацией на основе договора между российской Федерацией и суверенной республикой Ингушетия (ч.2 ст.1);

3) Республика Северная Осетия – Алания – суверенное государство, добровольно входящее в состав Российской Федерации (ч.1 ст.61);

4) Республика Татарстан – суверенное демократическое государство, суверенитет и полномочия государства исходят от народа, государственный суверенитет есть неотъемлемое качественное состояние Республики Татарстан (ст.1); Республика Татарстан – субъект международного права, ассоциированное с Российской Федерацией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения (ст.61); вступает в отношения с другими государствами, заключает международные договоры, обменивается дипломатическими, консульскими, торговыми и иными представительствами, участвует в

деятельности международных организаций, руководствуясь принципами международного права (ст.61, ст.62);

5) Республика Адыгея, входя в мировое сообщество, вправе выступать самостоятельным участником международных и внешнеэкономических отношений и связей, вступает в отношения с другими государствами, заключает международные договоры и обменивается дипломатическими, консульскими, торговыми и иными представительствами, участвует в деятельности международных организаций (ст.74).

Указанные выше конституционные положения некоторых республик в составе Российской Федерации, были предметом разбирательства в Конституционном Суде Российской Федерации. В частности, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 07 июня 2000 года было разъяснено, что: «Конституция Российской Федерации связывает суверенитет Российской Федерации, ее конституционно-правовой статус и полномочия, а также конституционно-правовой статус и полномочия республик не с их волеизъявлением в порядке договора, а с волеизъявлением многонационального русского народа – носителя и единственного источника власти в Российской Федерации, который реализуя принцип равноправия и самоопределения народов, конституировал возрожденную суверенную государственность России как исторически сложившееся государственное единство в его настоящем федеративном устройстве». Тем самым Конституционный Суд Российской Федерации напомнил о том, что Россия является конституционной федерацией, а не договорной [19]. Кроме того, в этом же Постановлении Конституционный Суд Российской Федерации признал неконституционными положения о суверенитете республик и сделал вывод о неконституционности положений о договорном характере статуса республик как субъектов в составе Российской Федерации, поскольку такой характер статуса обусловлен волеизъявлением республик как одним из проявлений их суверенитета и возможен только на договорных началах, основанных на равенстве сторон [20]. Кроме того, «отсутствие у субъектов Российской Федерации, в том числе у республик, суверенитета подтверждается и положениями статей 15 (часть 4) и 79 Конституции Российской Федерации, из которых вытекает, что только Российская Федерация вправе заключать международные договоры, приоритет которых признается в ее правовой системе, и только Российская Федерация как суверенное государство может передавать межгосударственным объединениям свои полномочия в соответствии с международным договором. Следовательно, республика не может быть субъектом международного права в качестве суверенного государства и участником соответствующих межгосударственных отношений, не может заключать договоры международно-правового характера» [21]. Тем не менее, «республика, как следует из статей 72 (пункт «о» части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации, может осуществлять международные и внешнеэкономические связи при условии, что они не затрагивают предусмотренные ее статьей 71 (пункты «к», «л», «м», «н») [22] полномочия и прерогативы Российской Федерации как суверенного государства и что координация таких связей определяется федеральным законом и принимаемыми на его основе законами и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации. Исходя из этого, Федеральным законом от 4 января 1999 года «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» установлено, что субъекты Российской Федерации обладают правом на осуществление международных и внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно - территориальными образованиями иностранных государств, а также на участие в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели» [23]. При этом «соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенные органами государственной власти субъекта Российской Федерации, независимо от формы, наименования и содержания не являются международными договорами» [24]. При этом, вопросы ответственности государства за соглашения, заключенные его субъектами, решаются не в соответствии с ранее озвученной позицией международных судебных органов. Согласно ст.8 ФЗ «О координации

международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» «федеральные органы государственной власти не несут ответственность по соглашениям об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенным органами государственной власти субъектов Российской Федерации, за исключением случаев, когда указанные соглашения заключены с органами государственной власти иностранных государств с согласия Правительства Российской Федерации либо по конкретному соглашению субъекта Российской Федерации имеются официальные гарантии Правительства Российской Федерации» [25].

Подтверждение Конституционным Судом Российской Федерации статуса России как конституционной федерации, полноправного субъекта международного права, обладающего суверенитетом и констатация факта отсутствия у ее субъектов (а именно – республик) качества субъекта международного права, в силу того, что они не являются суверенными государствами, потребовало проведения конституционных реформ в республиках Российской Федерации и приведение их конституций в соответствие с Конституцией Российской Федерации (табл. 1).

Таблица 1

Прежняя редакция конституции республики в составе России	Современная редакция конституции республики в составе России
Республика Ингушетия строит свои отношения с Российской Федерацией на основе договора между российской Федерацией и суверенной республикой Ингушетия (ч.2 ст.1).	Республика Ингушетия строит свои отношения с Российской Федерацией на основе договора между российской Федерацией и республикой Ингушетия (ч.2 ст.1).
Республика Северная Осетия – Алания – суверенное государство, добровольно входящее в состав Российской Федерации (ч.1 ст.61).	Республика (государство) Северная Осетия-Алания является равноправным субъектом в составе Российской Федерации (ч.1 ст.61).
Республика Адыгея, входя в мировое сообщество, вправе выступать самостоятельным участником международных и внешнеэкономических отношений и связей, вступает в отношения с другими государствами, заключает международные договоры и обменивается дипломатическими, консульскими, торговыми и иными представительствами, участвует в деятельности международных организаций (ст.74).	Законом Республики Адыгея от 3 мая 2007 г. № 73 «О внесении изменений в гл. 4, гл. 5, гл. 6 и ст. 109» содержание ст. 74 полностью изменено.

Вместе с тем необходимо отметить, что вопрос о международной правосубъектности субъектов, как договорных, так и конституционных федераций, признания за ними качества субъектов международного права может развиваться и в ином ключе. Все зависит от положений международного союзного договора и положений конституций соответствующих федеративных государств. Классическими договорными федерациями выступают США и Швейцария. Тем не менее, в соответствии с Конституцией США «ни один штат не может заключать какой-либо договор, вступать в союз или конфедерацию, выдавать свидетельства на каперство и репрессалии, чеканить монету...Ни один штат не может без согласия Конгресса ... заключать какое-либо соглашение или договор с другим штатом или с иностранной державой либо вести войну, если только он уже не подвергся вторжению или не находится в такой неотвратимой опасности, при которой недопустимо промедление». Конституция Швейцарии позволяет кантонам заключать договоры с иностранными государствами по вопросам, касающимся государственной экономики, границ, соседских отношений и полиции, при условии, что Федеральный совет выступает посредником.

Согласно абз. 1 ст. 32 Основного закона Германии поддержание отношений с иностранными государствами находится в ведении Федерации. В соответствии со абз. 3 ст. 32 Основного закона земли могут с согласия федерального правительства заключать договоры с иностранными государствами на территории, на которой они обладают законодательными полномочиями.

В заключении отметим, что, несмотря на то, что в доктрине международного права вопрос о международной правосубъектности частей государств (субъектов федерации), признании за ними статуса субъекта международного права, как правило, решается отрицательно, существует множество примеров фактического обладания субъектами федераций отдельными правами и обязанностями, которые могут быть отнесены к категории международных. Принцип суверенного равенства государств в данном случае предопределяет возможность государств самостоятельно решать вопрос о наделении своих частей (субъектов) отдельными международными правомочиями, как правило, оставляя при этом за собой риск несения ответственности при реализации данных полномочий. Иной вывод потребовал бы пересмотра сложившейся системы международных принципов и дефиниции, классификации субъектов международного права, что в современных международных отношениях объективно находится за пределами интересов государств, по-прежнему сохраняющих за собой статус основных субъектов международного права.

Список литературы

1.С Союзным государством Россия и Белоруссия насчитывается 29 федераций. Создание Союзного государства предусмотрено Договором между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 08.12.1999 «О создании Союзного государства» (вступил в силу 26.01.2000) // Собрание законодательства РФ, 14.02.2000, № 7, ст. 786; Бюллетень международных договоров, № 3, 2000.

2.Достаточно остро данная проблематика может быть проиллюстрирована на примере Российской Федерации в период после распада Советского Союза, когда субъекты Российской Федерации - республик объявили о своей международной правосубъектности и статусе в качестве субъекта международного права.

3.См.: Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. Международное право: учебник / отв. ред. А. Н. Вылегжанин. М.: 2009. С.130.

4.Международное право (перевод с немецкого) / Вольфганг Граф Витцтум. «Инфотропик Медиа», 2015.

5.Комиссия международного права является вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи ООН, занимающимся преимущественно проблемами международного публичного права.

6.Sir Hersch Lauterpacht, Yearbook of the ILC, 1953. Vol. II, p. 139.

7.Sir Gerald Fitzmaurice, Yearbook of the ILC, 1958. Vol. II, p. 24.

8.Ст. 5(2) Проекта статей Комиссии международного права о праве международных договоров.

9.Estate of Hyacinthe Pellat (France) v. United Mexican States Vol. V. P. 534-538. URL: https://legal.un.org/riaa/vol_5.shtml

10.См.: Раздел второй. Основного Закона (Конституции) Союза Советских Социалистических Республик, утв. ЦИК СССР 06.07.1923 (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс».

11.См.: п.4 Главы второй Основного Закона (Конституции) Союза Советских Социалистических Республик, утв. ЦИК СССР 06.07.1923 (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс».

12.См.: ст.13 Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик, утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936 (утратила силу), ст.70 Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических

Республик, принятой Верховным Советом СССР от 07.10.1977(утратила силу) // СПС «КонсультантПлюс».

13.См.: ст.17 Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик, утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936 (утратила силу), ст.72 Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик, принятой Верховным Советом СССР от 07.10.1977(утратила силу) // СПС «КонсультантПлюс».

14.28 января 1944 г. Пленум ЦК ВКП(б) принял решение по расширению прав союзных республик в сфере обороны и внешней политики, на основании которого Верховный Совет СССР принял законы: «Об образовании воинских формирований союзных республик» и «О предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних отношений». В результате чего в каждой республике были учреждены наркоматы иностранных дел, которые просуществовали вплоть до 1946 г.

15.См.: ст.18-а Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик, утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936 (утратила силу), ст.80 Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик, принятой Верховным Советом СССР от 07.10.1977(утратила силу) // СПС «КонсультантПлюс».

16.Англия и США согласились включить Украинскую ССР и Белорусскую ССР в состав ООН «за большой вклад в разгром Германии».

17.В соответствии с п.2 главы первой Конституции (Основного Закона) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, принятой V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 года «Российская Советская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация Советских национальных республик».

18.На основании Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 08.12.1999 «О создании Союзного государства» Россия и Беларусь: сохраняют «с учетом добровольно переданных Союзному государству полномочий суверенитет, независимость, территориальную целостность, государственное устройство, Конституцию, государственный флаг, герб и другие атрибуты государственности», а также «членство в ООН и других международных организациях» (ст.6); на основании всенародного референдума могут принять решение о выходе из Союзного государства (ч.1 ст.67).

19.В настоящее время единственной республикой, которая входит в состав России на основании международного договора является Республика Крым, которую Россия (на основании Указа Президента Российской Федерации) признала в качестве суверенного независимого государства.

20.См.: абз.7 п. 3.1. Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27.06.2000 №92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан».

21.Там же (абз. 8 п.3.1).

22.Следовательно, международные отношения и связи республик не должны касаться следующих полномочий и прерогатив Российской Федерации: внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира (п. «к»); внешнеэкономические отношения Российской Федерации (п. «л»); оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования (п. «м»); определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации (п. «н»).

23. Абз. 3 п.3.3 Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27.06.2000 №92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан».

24. Ст.7 Федерального закона Российской Федерации от 04.01.1999 № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» (в ред. от 13.07.2015) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

25. Ст.8 Федерального закона Российской Федерации от 04.01.1999 № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» (в ред. от 13.07.2015) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

ПРАВО НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ НОТАРИАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СВЕТЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОЛОЖЕНИЙ

О.А. Сегал,
доцент, к. ю. н., доцент кафедры гражданского права ИПСУБ
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
E-mail: osoa_1@mail.ru

RIGHT TO IMPLEMENT NOTARIAL ACTIVITIES IN THE LIGHT OF THE IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL PROVISIONS

O. Segal,
associate professor, candidate of juridical Sciences,
associate professor of Udmurt state University

В представленной статье подчеркивается, что нотариат — это система государственных органов и должностных лиц, задачей которых является удостоверение бесспорных прав и фактов. Автором раскрываются вопросы доступа к нотариальной профессии, особый акцент сделан на реализацию положений Конституции РФ. Подробно проанализированы требования, предъявляемые к лицам, претендующим на занятие нотариальной деятельностью. Обозначены основные, возникающие на практике проблемы, связанные с доступом к профессии, предложены пути их решения.

The presented article emphasizes that the notary is a system of government bodies and officials whose task is to certify indisputable rights and facts. The author reveals the issues of access to the notarial profession; special emphasis is placed on the implementation of the provisions of the Constitution of the Russian Federation. The requirements for persons applying for notarial activities are analyzed in detail. The main problems arising in practice related to access to the profession are identified, and ways to solve them are proposed.

Ключевые слова: нотариальная деятельность; право нотариальной деятельности; доступ к профессии; квалификационный экзамен; конкурс на замещение должности.

Keywords: notarial activity; the right of notarial activity; access to the profession; qualification exam; competition for the post.

«Споры породили судей,
нежелание спорить – нотариусов»

В Российской Федерации права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются, прежде всего, согласно общепринятым принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ (ч.1ст.17).

Нотариат в РФ представляет собой систему государственных органов и должностных лиц, задачей которых является удостоверение бесспорных прав и фактов, а также совершение других, предусмотренных действующим законодательством нотариальных действий. Нотариат является самостоятельной системой органов и должностных лиц, призванной охранять права и законные интересы граждан и юридических лиц, путем совершения нотариальных действий.

В соответствии с ч.1 ст.72 Конституции РФ [1] в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды, а также кадры

судебных и правоохранительных органов, адвокатура и нотариат. Абсолютно идентичное положение содержится в ч.1 статьи 22 Конституции Удмуртской Республики [5]. Согласно статье 62 указанного источника, нотариат в Удмуртской Республике призван обеспечивать в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законом, Конституцией Удмуртской Республики защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации [5].

Если рассматривать нотариат в системе юрисдикционных органов, то можно обозначить его наибольшую связь с судом, так как у них общие задачи - охрана субъективных прав граждан и организаций. Но следует отметить и то, что отличительной чертой нотариальной деятельности является отнесение к его компетенции бесспорных дел и отсутствие в этой сфере как таковой состязательной формы. Нотариальная деятельность носит удостоверительный характер. Также нотариат играет важную профилактическую роль в предупреждении гражданских правонарушений. Нотариат, призван «разгружать» суды, так как исполнение нотариально удостоверенных документов без обращения к судебной процедуре значительно ускоряет, упрощает и обеспечивает экономию, прежде всего, процессуальных сил и средств.

Рассматривая вопросы доступа к профессии нотариуса, необходимо отметить, что практически во всех государствах системы латинского нотариата этот процесс отличается сложностью и необходимостью прохождения определенных этапов на пути к профессии. Такое положение связано с особенностями профессии нотариуса и презумпции того, что нотариус знает право в необходимом объеме. Для получения необходимого доступа к профессии необходимо глубокое знание, прежде всего, гражданского, семейного, процессуального законодательства, а также юридических технологий совершения нотариальных действий. Особо следует подчеркнуть и высокую степень ответственности нотариуса, и цену ошибок для участников гражданского оборота, поскольку некоторые из них, например, в завещаниях, могут носить практически неустранимый характер.

Следует отметить, что право на осуществление нотариальной деятельности признано государством и является публично-правовым, так как на специально уполномоченные органы, а именно Министерство юстиции РФ совместно с Нотариальной палатой, которая является органом публично-правовой организации нотариусов, возложены функции по подбору, подготовке и наделению полномочиями лиц, претендующих на занятие нотариальной деятельностью.

Так, согласно ст. 2 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, нотариусом может быть только лицо, отвечающее следующим признакам [2]:

1. Нотариусом в Российской Федерации может быть только гражданин Российской Федерации.

На сегодняшний день императивно решен вопрос о двойном гражданстве, так как не может быть нотариусом лицо, имеющее гражданство (подданство) иностранного государства или иностранных государств, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации. Как отмечает Е. А. Борисова, к содержанию данных норм необходимо дать пояснения. Так, международным договором Российской Федерации может быть предусмотрено, что наличие у лица двойного гражданства Российской Федерации и иного государства – участника договора не препятствует занятию должности нотариуса (либо вообще любых должностей). В этом случае, как не бесспорно полагает автор, указанное выше требование о наличии у нотариуса только гражданства Российской Федерации не будет применяться [8].

2. Обязательно наличие высшего юридического образования в имеющей государственную аккредитацию образовательной организации высшего образования.

В настоящий момент для целей осуществления нотариальной деятельности не делается различия между степенями высшего юридического образования бакалавр,

специалист и магистр, хотя это и может учитываться при проведении, например, конкурса на замещение вакантной должности нотариуса.

3. Нотариусом может быть лицо, имеющее стаж работы по юридической специальности не менее чем пять лет.

Представляется, что требование о стаже абсолютно оправдано, но может быть требуется конкретизация именно по поводу осуществляемой деятельности, полагаем, она должна быть связана с применением законодательства гражданского направленности.

Интересен в этом аспекте зарубежный опыт, например, во Франции кандидаты на должность нотариуса проходят, по общему правилу, двухгодичную стажировку в нотариальной конторе. При этом часть стажировки, около шести месяцев, они проходят при представителях иных юридических профессий – адвокатах, аудиторах, в центре нотариальных исследований и документации (CRIDON).

4. На сегодняшний день установлен возрастной ценз, и претендовать на занятие должности нотариуса может гражданин, достигший возраста двадцати пяти лет, но не старше семидесяти пяти лет. Хотя нижний возрастной предел, с учетом требований об обязательном высшем образовании и о 5-летнем стаже, вряд ли мог быть при каких-то обстоятельствах фактически ниже. Что касается семидесяти пяти летнего предела, то представляется он несколько завышен, и законодателю следовало исходить из существующих ориентиров, которые имеют место быть при определении пенсионного возраста. Так же необходимо учитывать и тот фактор, что данная сфера требует особой компетенции и высока степень ответственности таких лиц. Даже в такой стране, известной максимально высокой продолжительностью жизни, как Франция, установлен предельный возраст в занимаемой должности, который составляет 70 лет.

5. Одним из главных требований является сдача квалификационного экзамена.

Порядок проведения квалификационного экзамена регламентируется Положением о квалификационной комиссии, утвержденным Приказом Минюста России от 29.06.2015 № 150 [3]. Не менее чем за шестьдесят календарных дней до даты проведения квалификационного экзамена на стендах в общедоступных местах в зданиях территориального органа и нотариальной палаты, а также на официальных сайтах территориального органа и нотариальной палаты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» размещаются сведения о сроках, времени, месте приема документов, необходимых для сдачи квалификационного экзамена, и их перечень, требования, предъявляемые к лицам, желающим сдать квалификационный экзамен, сведения о дате, времени и месте проведения квалификационного экзамена, примерный перечень вопросов которые предлагаются на квалификационном экзамене с использованием автоматизированной информационной системы проведения квалификационных экзаменов, порядок обжалования решений квалификационной комиссии.

Лицо, желающее сдать квалификационный экзамен, в том числе ранее получившее лицензию на право нотариальной деятельности, прилагает к заявлению перечень указанных в Положении документов. В случае если квалификационный экзамен не был сдан и лицо сдает квалификационный экзамен в другом субъекте Российской Федерации, квалификационная комиссия данного субъекта Российской Федерации запрашивает в нотариальной палате, в которой лицо проходило стажировку, сведения о прохождении стажировки, а также сведения о дате сдачи предыдущего квалификационного экзамена.

6. Кандидат на должность не должен быть признан недееспособным или ограничен в дееспособности решением суда, вступившим в законную силу. Это положение не нуждается в разъяснении, и каких-либо проблем применения его на практике не вызывает.

7. Не может быть нотариусом и лицо, состоящее на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств. Полагаем, данное положение предполагает, что эти факторы должны иметь место в момент осуществления

обязанностей нотариуса, или помощника нотариуса или в период сдачи квалификационного экзамена.

8. Так же лицо, осужденное к наказанию, исключающему возможность исполнения обязанностей нотариуса, по вступившему в законную силу приговору суда, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости за умышленное преступление не может исполнять обязанности нотариуса. Часть 5 ст. 12 Основ законодательства о нотариате содержит перечень юридически значимых случаев, наступление которых объективно требует освобождения нотариуса от полномочий. Согласно данной норме нотариус, занимающийся частной практикой, слагает полномочия по собственному желанию либо освобождается от полномочий на основании решения суда о лишении его права нотариальной деятельности, в том числе в случае осуждения его за совершение умышленного преступления, после вступления приговора в законную силу. При этом вид и характер умышленного преступления не конкретизируются. Сам факт наличия вступившего в законную силу обвинительного приговора в отношении нотариуса за совершение умышленного преступления, не зависимо от состава преступления, является основанием для лишения его права заниматься нотариальной деятельностью [7].

9. При назначении на должность особое внимание уделяется сведениям и документам которые характеризуют нотариуса. Поэтому не может быть нотариусом лицо, представившее подложные документы или заведомо ложные сведения при назначении на должность нотариуса.

10. Не может быть нотариусом лицо, ранее освобожденное от полномочий нотариуса на основании решения суда о лишении права нотариальной деятельности по основаниям, установленным Основами, в том числе в связи с неоднократным совершением дисциплинарных проступков или нарушением законодательства (за исключением случаев сложения нотариусом полномочий в связи с невозможностью исполнять профессиональные обязанности по состоянию здоровья). Перечень дисциплинарных проступки и меры дисциплинарной ответственности содержатся в главе 9 Кодекс профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации [6]. Так, к дисциплинарным поступкам, за которые на практике чаще применяются меры дисциплинарной ответственности относятся: нарушения Правил нотариального делопроизводства, которые носят неустранимый характер; неисполнение решений органов нотариальной палаты, принятых в пределах их компетенции; нарушение правил и порядка совершения нотариальных действий, установленных законодательством; неинформирование лиц, обратившихся за совершением нотариального действия, о размере нотариального тарифа, стоимости услуг правового и технического характера, а также о льготах, предусмотренных действующим совершение нотариального действия вне установленных границ нотариального округа, кроме определенных законом случаев; нарушение тайны совершения нотариального действия; несоблюдение культуры поведения при осуществлении профессиональной деятельности и т.д.

11. Нотариус, занимающийся частной практикой, должен быть членом Нотариальной палаты субъекта Российской Федерации, на территории которого он осуществляет нотариальную деятельность.

При совершении нотариальных действий нотариусы, работающие в государственных нотариальных конторах и занимающиеся частной практикой, обладают равными правами и несут одинаковые обязанности. Оформленные нотариусами документы имеют одинаковую юридическую силу.

В силу ст. 12 Основ наделение лица полномочиями нотариуса производится на основании рекомендации нотариальной палаты на конкурсной основе Министерством юстиции Российской Федерации или по его поручению его территориальными органами (управлениями). Конкурс на замещение вакантной должности нотариуса проводится согласно требованиям Порядка проведения конкурса на замещение вакантной должности нотариуса, утвержденного приказом Минюста России от 30.03.2018 [4]. Целью конкурса является отбор на должности нотариусов лиц, имеющих профессиональные знания, лиц,

способных обеспечить правовую защиту имущественных и иных прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Конкурс объявляется распоряжением территориального органа не позднее чем через один месяц со дня открытия вакантной должности нотариуса. Конкурс на замещение вакантной должности нотариуса проводится конкурсной комиссией при территориальном органе юстиции, формируемой на паритетных началах из работников территориального органа юстиции и нотариусов – членов соответствующей нотариальной палаты. Конкурс состоит из трех этапов: письменного экзамена, рассмотрения рекомендации и индивидуального собеседования.

Для участия в конкурсе кандидаты на должность нотариуса подают документы, подтверждающие их соответствие требованиям частей первой и второй ст. 2 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, а также иные документы, определяемые вышеуказанным Порядком. Оценка конкурсантов производится на основании представленных ими документов, также учитываются все формальные моменты, в том числе и наличие ученой степени, публикаций, наград, дисциплинарных взысканий и т.д. В ходе проведения конкурса осуществляются видео- и аудиозапись. Проведение видео- и аудиозаписи обеспечивается нотариальной палатой. Письменный экзамен проводится с использованием автоматизированной информационной системы Федеральной нотариальной палаты, обеспечивающей автоматизированную анонимную проверку результатов письменного экзамена в части практических задач в форме тестового задания. Письменный экзамен проводится путем выполнения включаемых в экзаменационный лист тестового задания, состоящего из двадцати практических задач, и задания по составлению проекта нотариального документа.

Назначение на должность нотариуса оформляется приказом, издаваемым органом юстиции (как правило, по поручению Министерства юстиции Российской Федерации его территориальным органом).

Таким образом, на должность нотариуса в Российской Федерации назначается гражданин Российской Федерации, получивший высшее юридическое образование в имеющей государственную аккредитацию образовательной организации высшего образования, имеющий стаж работы по юридической специальности не менее чем пять лет, достигший возраста двадцати пяти лет, но не старше семидесяти пяти лет, сдавший квалификационный экзамен, прошедший конкурс на замещение вакантной должности.

Помощником нотариуса, как закреплено в статье 19.1 Основ, может быть гражданин Российской Федерации, сдавший квалификационный экзамен и соответствующий требованиям частей первой и второй статьи 2 настоящих Основ (за исключением требований о достижении возраста двадцати пяти лет и наличии стажа работы по юридической специальности). Такие повышенные требования к помощнику нотариуса обусловлены тем, что он не просто по поручению нотариуса участвует в подготовке совершения нотариальных действий, составляет проекты нотариально оформляемых документов и даёт все необходимые разъяснения обращающимся лицам, но ещё и по должности замещает нотариуса, временно отсутствующего по уважительным причинам. Однако представляется не совсем логичным установление исключения относительно возрастного ценза, так как стать помощником нотариуса в возрасте до 25 лет, с учетом обязательности получения высшего юридического образования не представляется возможным.

Для контроля за соответствием помощника нотариуса требованиям ст. 2 Основ предусматривается, что назначение на должность помощника нотариуса осуществляется нотариусом с согласия нотариальной палаты. При этом согласно части шестой ст. 19 Основ нотариальная палата может отказать в согласовании кандидатуры помощника только по формальному несоответствию его требованиям закона. Помощник нотариуса состоит в трудовых отношениях с нотариусом в силу закона.

Законом предусмотрено дополнительное основание прекращения трудового договора с помощником нотариуса: по решению суда о лишении помощника права нотариальной деятельности (ч. 5 ст. 12 Основ). Это связано с тем, что нотариусы принимают на работу

помощников, как правило, для целей замещения временно отсутствующего нотариуса, и поэтому, помощник, лишённый права нотариальной деятельности, не может выполнять те обязанности, ради исполнения которых он нанимался.

Таким образом следует констатировать что порядок доступа к нотариальной профессии хотя и претерпел значительные изменения, но некоторые аспекты до сих пор нуждаются в совершенствовании. Государство гарантирует каждому оказание квалифицированной юридической помощи и надлежащее нотариальное обслуживание, и соответственно для реализации положений Конституции необходимо предпринять все меры по соблюдению общеизвестного принципа: чем ограниченнее ресурс, тем справедливее, более открытым и следует добавить детально регламентированным должен быть к нему доступ.

Список литературы

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. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1 (с изм. от 23 мая 2018 г.) // «Ведомости СНД и ВС РФ», 11.03.1993, № 10, ст. 357.

3. Приказ Минюста России от 29.06.2015 № 150 «Об утверждении Положения о квалификационной комиссии» (ред. от 22.12.2016) // СПС «КонсультантПлюс».

4. Приказ Минюста России от 30.03.2018 № 63 «Об утверждении Порядка проведения конкурса на замещение вакантной должности нотариуса» (ред. от 02.10.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

5. Конституция Удмуртской Республики (в ред. Законов УР от 11.05.1995 № 17-1, от 09.01.1998 № 549-1, от 24.01.2000 № 139-11, Референдума УР от 26.03.2000) // СПС «КонсультантПлюс».

6. Кодекс профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации (утв. Минюстом России 12.08.2019, 19.01.2016) // СПС «КонсультантПлюс».

7. Обзор судебной практики Верховного суда Российской Федерации за 2018 год, №4 (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 26 декабря 2018г.) // СПС «КонсультантПлюс».

8. Правовые основы нотариальной деятельности в Российской Федерации: учебник // под ред. Е.А. Борисовой. М.: Юстицинформ, 2016. 480 с.

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В КОНСТИТУЦИЯХ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ

М. А. Соломеникова,
к. ю. н., доцент кафедры теории и истории государства и права ИПСУБ
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
E-mail: marina.solomennikova@gmail.com

DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS IN THE CONSTITUTIONS OF FOREIGN STATES

M. A. Solomennikova,
K. Yu. D., associate Professor of the Department of theory and history of state and law of IPAB
Of the "Udmurt state University»
E-mail: marina.solomennikova@gmail.com

В данной статье исследуются вопросы становления прав и свобод человека и гражданина в конституционных актах зарубежных государств: причины возникновения прав и свобод, влияние философских и христианских начал на развитие и утверждение института прав и свобод, динамика их развития. В статье рассматриваются права и свободы первого, второго, третьего и четвёртого поколения, а также приводятся конкретные примеры закрепления прав и свобод в конституциях различных государств.

The article explores formation of human and civil rights and freedoms in the constitutional acts of foreign States: the reasons for the emergence of rights and freedoms, the influence of philosophical and Christian principles on the development and approval of the institution of rights and freedoms, the dynamics of their development: rights and freedoms of the first, second, third and fourth generation and securing rights and freedoms in the constitutions of States.

Ключевые слова: права и свободы человека, конституции, поколения прав и свобод.
Keywords: human rights and freedoms, constitutions, generations of rights and freedoms.

Становление прав и свобод человека и гражданина является результатом длительного исторического развития. Как ни парадоксально, но одной из главных причин возникновения прав человека являются различные угрозы его нормальной жизнедеятельности и стремление эффективно им противостоять. В ответ на эти угрозы рождались и утверждались гуманистические идеи равенства людей, защиты от дискриминации, насилия и т.д. Нравственные, философские, христианские начала прав человека формировались параллельно с правовыми воззрениями на него как участника социальной жизни. В теории и практическом воплощении каждая исторически данная система права в той или иной степени включала в себя юридическую концепцию личности как субъекта права и соответствующие представления о ее правах и обязанностях, их гарантиях: от примитивных и ограниченных до высокоразвитых. Права человека есть необходимый, неотъемлемый и неизбежный компонент всякого права вообще.

Основные, фундаментальные права и свободы обеспечивают различные сферы жизни человека личную, политическую, социальную, экономическую и культурную. В соответствии с этим они и структурируются по категориям и наименованиям. Однако эти права различаются не только по сферам жизнедеятельности, но и по времени возникновения. Отсюда – появление понятия «поколения прав человека».

Первым поколением прав человека признаются те традиционные либеральные ценности, которые были сформулированы в процессе первых буржуазных революций. Речь идёт о гражданских (личных) и политических правах – праве на свободу мысли, совести и

религии, праве каждого гражданина на ведение государственных дел, равенство перед законом, праве на свободу от произвольного ареста, праве на гласное и справедливое судебное разбирательство беспристрастным судом. Так, противостояние монарха, баронов, рыцарства, горожан и свободных крестьян завершилось принятием Великой хартии вольностей 1215 г. [1]. В ней содержатся статьи, направленные на обуздание произвола королевских чиновников, требования не назначать на должность судей, шерифов и констеблей лиц, не знающих законов или не желающих их выполнять. Хартия провозгласила неприкосновенность имущества, назначение наказания только по приговору суда, право покидать страну и свободно возвращаться обратно и другие права. В период становления буржуазного строя в Англии в 1679 года принимается Хабеас корпус акт, который ввёл процедуру освобождения арестованных из тюрьмы в тех случаях, когда по закону они могут быть взяты на поруки, устанавливает гарантии неприкосновенности личности, принцип презумпции невиновности, сроки давности и другие гарантии защиты прав личности [2].

Европейская традиция апелляции к правам и привилегиям свободных людей была воспринята и развита в Новом свете. Это отразилось в принятии таких документов, как колониальная Хартия Вирджинии 1606 года; «Свод свобод» Массачусетса, автором которого был Н. Уорд (1578–1652 гг.); «Законы и свободы Массачусетса» 1648 г., многие положения которого вошли впоследствии в Билль о правах (1791 г.); Хартия Пенсильвании и другие хартии; Закон о веротерпимости штата Мэриленд (1649 г.); Декларация прав Вирджинии 1776 г., составленная Дж. Мэдисоном; особые билли о правах, принятые в период с 1776 по 1783 гг. в штатах Мэриленд, Пенсильвания, Северная Каролина, Вермонт, Массачусетс, Делавер, Нью-Гэмпшир; Закон Вирджинии о религиозных свободах (1786 г.). Приговоры судов присяжных создавали прецедентную базу для защиты прав. Так, вердикт 1735 г., вынесенный судом присяжных Нью-Йорка, лег в основание процесса становления свободы печати. Вышесказанное свидетельствует о наличии в добуржуазном периоде глубоких корней идеи прав человека.

Первым юридическим документом в истории, который провозгласил всеобщие права человека, считается Билль о правах, принятый конгрессом народных представителей штата Вирджиния в Северной Америке. Следующим документом стала Декларация независимости (июль 1776 г.), принятая Континентальным конгрессом тринадцати североамериканских колоний. Затем Конституция США (1787 г.) и знаменитые десять поправок, известные как Билль о правах [3].

Второе поколение прав человека сформировалось в процессе борьбы народов за улучшение своего экономического положения, для реализации которых требуется организационная, планирующая и другая деятельность государства («позитивные права»).

Некоторые права данной категории рассматривались в качестве основополагающих уже первыми конституционными актами. Так, статья 17 французской Декларации прав человека и гражданина определяла собственность как право неприкосновенное и священное [4]. Подобная характеристика содержалась и в Конституции Франции 1793 г.

В конституциях, принятых после первой мировой войны, собственность более не является священной, ей уже свойственна общественная функция, провозглашается положение о возможности социализации собственности. Собственность может быть экспроприрована, но основой возможного отчуждения становится «общественная польза». Дело в том, что стихийное развитие капитализма порождало разрушительные кризисы и это требовало от государства интенсивного включения в экономическую жизнь, что находило отражение и в конституционных формулах. В послевоенных конституциях заметны существенные новеллы, обусловленные усилением регулирующей роли государства в экономике и социальной жизни. Некоторые конституции допускают национализацию частной собственности применительно к целым отраслям. Так, статья 43 Конституции Итальянской республики гласит: «Закон может резервировать или экспроприировать определённые предприятия или целые категории предприятий».

В 1966 г. был принят Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, однако ряд государств не присоединились к нему, так как для реализации социальных прав задача государства состоит в создании социальных программ и ведения хозяйственной деятельности, которая позволила бы гарантировать провозглашенные права. Однако следует заметить, что в конце XX в. государство не может не стремиться к тому, чтобы стать социальным. Это закономерность развития современных государств нашла своё отражение в конституциях ФРГ, Франции, Италии, Испании, Португалии.

После второй мировой войны сформировалось третье поколение прав человека — коллективные права. Права третьего поколения являются коллективными поскольку они могут осуществляться не отдельным индивидом, а коллективом, общностью, ассоциацией [5]. Субъектный состав коллективных прав достаточно широк. К ним относят нации, народы, меньшинства, коренные малочисленные народы и народы, ведущие племенной образ жизни.

В Западной Европе многие государства имеют многонациональный состав населения (Швейцария, Великобритания, Испания). Конституция Испании 1978 года признаёт и гарантирует права на автономию этнических групп. При этом ст.3 Конституции гласит, что лингвистические особенности различных районов признаются культурным наследием, которое пользуется защитой и уважением.

Кроме того, даже в тех государствах, где основная национальная группа составляет основную часть населения, имеются области со смешанным составом населения (Австрия, Дания, Исландия, Ирландия и др.).

Четвертое поколение прав человека обусловлено обострением во второй половине 20 века глобальных проблем, среди которых на одно из первых мест выходит экологическая и вступлением государств в эру информатизации. Отсюда такие права как право на благоприятную окружающую среду, право на информацию. А.Б. Венгеров называет четвертое поколение правами человечества (право на мир, на ядерную безопасность, космос, экологические, информационные права и другие): «Четвертое поколение - это правовой ответ вызову XXI в., когда речь пойдет уже о выживании человечества как биологического вида, о сохранении цивилизации, о дальнейшей, космической социализации человечества. Рождается новое, четвертое поколение прав, и, соответственно, возникают международно-правовые процессуальные институты, обеспечивающие эти права. Формируется международное гуманитарное право, светский гуманизм становится одной из вех в нравственном развитии общества» [6].

Важнейшим правом четвертого поколения является право на благоприятную окружающую среду. Конституционализация этого права обусловлена угрозой состоянием окружающей среды. Противоречие между экономикой и экологией побудило современные государства использовать механизм правового регулирования, включая его конституционный уровень для защиты среды обитания человечества. Конституция Испании (1978г.) ст.45: «Все имеют право пользоваться окружающей средой, подходящей для развития личности, а равно обязаны охранять её». Далее статья предусматривает установление ответственности лиц, нанесших ущерб окружающей среде [7].

Статья 20а Конституции Германии определяет, что государство, сознавая ответственность за будущие поколения, осуществляет охрану природных основ жизни в рамках конституционного строя в соответствии с законом [8].

Аналогичные положения включены и в конституции других государств.

Таким образом, подводя итог сказанному можно сделать вывод о том, что институт прав и свобод постоянно развивается, что находит своё развитие в конституционных актах. Фундаментальные права человека взаимосвязаны, взаимозависимы и неделимы, их цель — создание условий для нормальной, с точки зрения каждого человека, жизни.

Список литературы

1. URL: <http://lib.ru/INOOLD/ENGLAND/hartia.txt>.

2. Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII-XIX. М. Государственное издательство юридической литературы. 1957.
3. URL: <http://www.grinchevskiy.ru/17-18/bill-o-pravah.php>.
4. Французская Республика: Конституция и законодательные акты. М., 1989. С. 26-29.
5. Общая теория прав человека. М., 1996. С. 23-24.
6. Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов. 3-е изд. М.: Юриспруденция, 2000. С. 307.
7. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=149>.
8. URL: [legans.com>download/boobks/cons/germany.pdf](http://legans.com/download/boobks/cons/germany.pdf).

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВА РАБОТНИКОВ НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И ЖИЗНИ

Ситара Хафиз кызы Тагиева,
студент группы №ОМ-40.04.01.01-21 ИПСУБ
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
E-mail: sitara.tagiewa@yandex.ru

CURRENT PROBLEMS OF LEGAL REGULATION WORKERS ' RIGHTS TO HEALTH AND LIFE PROTECTION

Sitara Hafiz kyzy Tagieva,
student of group no. OM-40.04.01.01-21 IPSUB
Udmurt state University»
E-mail: sitara.tagiewa@yandex.ru

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.

The article explores the current problems of legal regulation (the Constitution of the Russian Federation and the Udmurt Republic Constitution) of the right of workers to protect health and life. The history of formation, the provisions of modern legislation on labor protection in the Russian Federation are analyzed. The role of International Labor Organization, the provisions of the ILO Conventions are examined. The main problems of modern legal regulation of labor protection and possible solutions are identified.

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.

Keywords: right to work; human health; human life; labor protection; labor law; labor inspection; International Labour Organization; special assessment of working conditions; labor protection management system.

Одним из основных прав человека справедливо можно считать право работников на охрану здоровья и жизни. В статье 7 Конституции Российской Федерации [3] (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 работников на охрану здоровья и жизни закреплено в Конституции Удмуртской Республики. Статьей 6 Конституции Удмуртской Республики 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 [9].

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 Г.С. Ивановым, А.А. Гуменюк, А.В. Губиным, В.С. Сердюк и т.д.

В последние годы было принято несколько международных 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 г., положения которой основываются на взаимосвязи и взаимозависимости с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. [8]. 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 [17].

Сейчас действует большое количество стандартов безопасности труда (например, Приложение N 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 г. № 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 [7].

Одним из основных прав человека считается право работников на охрану здоровья и жизни. В статье 7 Конституции Российской Федерации 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 [3].

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 охраной 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 ненужным, как 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 г. № 421-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О специальной оценке условий труда» [5], вступившими в силу с 1 января 2014 г., 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) [23].

28 декабря 2013 г. был принят Федеральный закон № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда» [6]. 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 условиям 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 [13].

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. [18].

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 [16]. Как видим, не заботой о здоровье работников руководствовался законодатель, когда вводил, возможность 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 [23].

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, при этом организация, которая получает данную услугу, фактически 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., то есть 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 [16].

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 [21].

Трудовое право является той отраслью, которая непосредственно воздействует на различные процессы, происходящие в обществе, социально-экономические отношения. Как точно подметила Всемирная организация здравоохранения: «благополучие бизнеса зависит от здоровья рабочих», это один из продуктивных факторов, создающих основу для образования экономически 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 - созданием благоприятных условий труда и первым среди многочисленных направлений государственной политики в области охраны труда - сохранением жизни и здоровья работников.

Список литературы

1. Конвенция 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).

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. Конституция Удмуртской Республики (принята постановлением Верховного Совета УР от 07.12.1994 № 663-ХII) СПС «КонсультантПлюс».

10. Березина Е.С. «Управление охраной труда в России: проблемы и пути их решения» // Основы экономики, управления и права № 1 (7), 2013г. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/upravlenie-ohranoy-truda-v-rossii-problemy-i-puti-ih-resheniya> (дата обращения 14.11.2019).

11. 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. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ohrana-truda-v-sssr-v-1953-1985-gg-po-materialam-nizhnego-rovolzhuя> (дата обращения: 29.11.2019г.).

12. Иванов Г.С. Охрана труда: от античности к современности // Интернет-журнал «Наукovedение» Т. 8, №3 (2016). URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/16EVN316.pdf> (дата обращения: 29.11.2019).

13. Иванчина Ю.В. Специальная оценка условий труда сквозь призму функций трудового права // «Трудовое право в России и за рубежом», № 3, 2017 // СПС «КонсультантПлюс».

14. История развития отечественного законодательства об охране труда Губин А.В., Сердюк В.С. // «Техника и технология нефтехимического и нефтегазового производства»,

- Омский государственный технический университет, 2016г. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=27528520> (дата обращения: 14.11.2019).
15. Кирсанов Р.В. «Институт охраны труда: пределы правового регулирования» // Вестн. Омского ун-та. Серия «Право». 2012, №3 (32) // СПС «КонсультантПлюс».
16. Кирсанов Р.В. «Однопорядковые правоотношения по охране труда» // Вестн. Омского ун-та. Серия «Право». 2013, №4 (37) // СПС «КонсультантПлюс».
17. Кудряшова С.Н. «Тенденции развития законодательства об охране труда в Российской Федерации и за рубежом» // Вестн. Брянского гос. ун-та, 2015. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tendentsii-razvitiya-zakonodatelstva-ob-ohrane-truda-v-rossiyskoy-federatsii-i-za-rubezhom> (дата обращения: 29.11.2019).
18. 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».
19. Охрана труда в РФ: монография // А. В. Анохин, Г.С. Иванов. М.: Изд-во Авторская Мастерская, ИП Федотов Д.А., 2016. 264с // СПС «КонсультантПлюс».
20. 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».
21. Петров А.Я. Законы субъектов РФ об охране труда: устаревшие нормы, дублирование, коллизии // Трудовое право в России и за рубежом. 2017. № 2 // СПС «КонсультантПлюс».
22. 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).
23. Хныкин Г.В. Тревожные тенденции изменения трудового законодательства в области охраны труда // Трудовое право в России и за рубежом. 2019. № 1 // СПС «КонсультантПлюс».
24. Чудова Е.А. Некоторые проблемы применения законодательства о специальной оценке условий труда // Трудовое право в России и за рубежом. 2015. № 2 // СПС «КонсультантПлюс».

О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ МИНЮСТА РОССИИ ПО УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ СООТВЕТСТВИЯ КОНСТИТУЦИИ УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

О. Л. Филиппова,

начальник управления Минюста России по Удмуртской Республике, г. Ижевск

ON THE ACTIVITIES OF THE DEPARTMENT OF THE MINISTRY OF JUSTICE OF RUSSIA IN THE UDMURT REPUBLIC TO ENSURE THE CONFORMITY OF THE CONSTITUTION OF THE UDMURT REPUBLIC TO THE FEDERAL LEGISLATION

O. Filippova

Head of the Department of the Ministry of Justice of Russia
for the Udmurt Republic, Izhevsk

Статья посвящена вопросам взаимодействия Управления Минюста России по Удмуртской Республике с Прокуратурой Удмуртской Республики и органами государственной власти Удмуртии по вопросам обеспечения соответствия Конституции и иных нормативно-правовых актов Удмуртской Республики федеральному законодательству.

The article is devoted to the interaction of the Department of the Ministry of justice of the Russian Federation for the Udmurt Republic with the Prosecutor's Office of the Udmurt Republic and state authorities of Udmurtia on issues of ensuring compliance of the Constitution and other normative legal acts of the Udmurt Republic with Federal legislation.

Ключевые слова: региональные нормативно-правовые акты; федеральное законодательство; Конституция Удмуртской Республики.

Keywords: the regional normative-legal acts; federal legislation; Constitution of the Udmurt Republic.

Необходимость соответствия законодательства субъектов России федеральному законодательству следует из закрепленных в ст. 4 Конституции Российской Федерации принципов целостности нашего государства, распространения суверенитета на всю его территорию и верховенства федеральных законов. Начавшийся в 2000 г. процесс приведения законодательства субъектов в соответствие с федеральным был достаточно продолжительным по времени и сложным, в первую очередь в отношении конституций ряда субъектов, содержащих нормы о суверенитете и праве выхода из состава Российской Федерации. Затронул этот процесс и Конституцию Удмуртской Республики.

7 декабря 1994 г. двадцать пятая сессия Верховного Совета Удмуртской Республики приняла третью в истории региона Конституцию. Появление этого фундаментального и основополагающего закона, состоящего из двух разделов, десяти глав и семьдесят одной статьи отвечало веяниям времени, позволило укрепить институты государственной власти и местного самоуправления, обеспечить социальную и экономическую стабильность.

До 1994 г. в истории Удмуртии существовало две Конституции, которые характеризовали определенные этапы развития нашего общества. Первая в истории республики Конституция была принята 14 марта 1937 г. Вторую принял Верховный Совет Удмуртской АССР 31 мая 1978 г.

Модель современной Конституции характеризует более высокий, чем когда-либо в политической истории, уровень демократических принципов и установок, на которых должен основываться общественный и государственный строй.

25-летие Конституции Удмуртской Республики – значимое событие в жизни нашего региона. В прошлом году мы отмечали четверть века Конституции Российской Федерации –

это тот фундамент, на котором держится и строится вся политико-правовая архитектура нашего государства.

Статьей 15 Основного Закона закреплен важнейший конституционный принцип – верховенство Конституции РФ на всей территории страны. Гарантией обеспечения данного принципа являются совместные усилия государственных органов, направленные на совершенствование законодательства, а также на создание и обеспечение условий для воплощения в жизнь правовых позиций. Следует отметить, что формирование и сохранение на территории России единого конституционного пространства является приоритетной задачей для органов государственной власти всех уровней.

В Удмуртской Республике данные вопросы решаются посредством взаимодействия Управления Минюста России по Удмуртской Республике (далее – Управление), Прокуратуры УР и государственных органов республики. В деятельности регионального Управления можно выделить ряд направлений по обеспечению соответствия регионального законодательства актам федерального уровня.

Во-первых, это участие в нормотворческой деятельности органов государственной власти республики.

Основой взаимодействия Управления с органами государственной власти Удмуртской Республики по вопросам нормотворчества является Соглашение о взаимодействии в сфере юстиции (далее – Соглашение), заключенное между Министерством юстиции РФ и Правительством УР 18 июля 2002 г.

В связи с образованием Управления, а также в связи с тем, что реализацию обязательств Минюста России по Соглашению осуществляют органы юстиции в регионах, было разработано Дополнительное соглашение о внесении соответствующих изменений в указанное Соглашение, которое подписано 5 июня 2009 г. Указанным Дополнительным соглашением во исполнение положений Федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также в целях совершенствования деятельности по обеспечению единства федерального правового пространства определены такие новые обязательства Министерства юстиции РФ, как оказание методической помощи Правительству УР по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов Удмуртской Республики, а также внесение на рассмотрение Правительства УР и Президиума Правительства УР проектов республиканских нормативных правовых актов.

В 2017 г. в целях приведения отдельных положений Соглашения в соответствие с федеральным законодательством Управлением разработан проект Дополнительного соглашения о внесении изменений в указанное Соглашение, который в установленном приказом Минюста России от 30 мая 2007 г. № 109 «Об утверждении Порядка подготовки, подписания и внесения изменений в соглашения между Министерством юстиции Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о взаимодействии в сфере юстиции» порядке согласован и подписан заинтересованными сторонами (Дополнительное соглашение от 29.11.2017 г. № 4). Названным Дополнительным соглашением в Соглашение внесены корректировки, в том числе в части проведения по просьбе Правительства УР правовой и антикоррупционной экспертизы разрабатываемых органами государственной власти Удмуртской Республики проектов нормативных правовых актов на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральным законам.

Кроме того, в республике Государственным Советом УР 18 сентября 2018 г. принято постановление «О Регламенте Государственного Совета Удмуртской Республики», которым урегулированы вопросы участия Управления в работе Государственного Совета УР.

Второе направление – ведение федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Дополнительный импульс активизации работы по упорядочению регионального законодательства придает Указ Президента РФ от 10 августа

2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации», в соответствии с которым в целях обеспечения верховенства Конституции РФ и федеральных законов, реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации о нормативных правовых актах субъектов федерации создан и ведется федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, представляющий собой единую интегрированную базу данных региональных правовых актов и определенных сведений о них.

Высшим должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации обязаны обеспечить направление в Министерство юстиции РФ копий нормативных правовых актов субъектов в семидневный срок после дня первого официального опубликования названных актов, а также сведений об источниках их официального опубликования для включения этих актов в федеральный регистр и проведения правовой экспертизы.

Третьим крупным направлением деятельности Управления является проведение правовой и антикоррупционной экспертизы региональных нормативных правовых актов, в том числе и Конституции УР.

Конституция Удмуртской Республики, принятая постановлением Верховного Совета Удмуртской Республики от 07.12.1994 № 663-ХП (в редакции Законов Удмуртской Республики от 11.05.1995 № 17-И, от 09.01.1998 № 549-И, от 24.01.2000 № 139-П, Референдума Удмуртской Республики от 26.03.2000, Законов Удмуртской Республики от 18.04.2000 № 168-П, от 18.04.2000 № 169-П, от 28.11.2000 № 226-П, от 28.11.2000 № 228-П, от 22.02.2002 № 10-ПЗ, от 26.02.2002 № 14-ПЗ, от 12.09.2002 № 44-ПЗ, от 16.10.2003 № 39-ПЗ, от 16.10.2003 № 40-ПЗ, от 29.12.2005 № 77-ПЗ, от 22.11.2007 № 62-ПЗ, от 09.10.2009 № 37-ПЗ, от 04.05.2010 № 20-ПЗ, от 06.05.2011 № 15-ПЗ, от 29.06.2011 № 26-ПЗ, от 04.06.2012 № 22-ПЗ, от 14.10.2015 № 64-ПЗ, от 08.12.2016 № 81-ПЗ, от 26.12.2017 № 83-ПЗ, от 31.07.2018 № 47-ПЗ, от 03.10.2019 № 49-ПЗ), включена в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации 21 июня 2001 года с присвоением номера государственной регистрации (учетного номера) RU18000199400004. Впервые Конституция УР была опубликована в газете «Известия Удмуртской Республики» от 21 декабря 1994 года, данные сведения также содержатся в федеральном регистре.

Всего было проведено 20 правовых экспертиз Конституции УР, начиная с 2010 г. проводилась также антикоррупционная экспертиза. По результатам проведения повторной правовой экспертизы Конституции УР противоречия федеральному законодательству были выявлены в двух случаях:

– в 2015 г. – в части положений, касающихся досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в связи с внесением изменений в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ);

– в 2017 г. – в части положений, касающихся статуса законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его основных полномочий, полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, порядка назначения на должность прокурора субъекта Российской Федерации в связи с внесением изменений в Федеральный закон № 184-ФЗ, а также в Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Также в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в качестве дополнительных сведений включены 3 протеста Прокуратуры

Удмуртской Республики от 04.12.2001 № 7-08-2001, от 31.10.2001 № 7-08-2001, от 13.01.2010 № 7/1-18-2010.

Таким образом, как показывает практика, Конституция Удмуртской Республики не осталась в стороне ни от процессов политико-правовой децентрализации федеративных отношений 1990-х гг., ни от обратных процессов 2000-х гг., которые в той или иной мере были свойственны практически всем республикам в составе Российской Федерации.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

А.А. Фролов,
магистр образовательной программы «Правовая политика государства: история
и современность», 2 курс магистратуры, ИПСУБ
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет», г. Ижевск
E-mail: rector@udsu.ru

THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE UDMURT REPUBLIC IN THE SYSTEM OF STATE AUTHORITIES OF THE UDMURT REPUBLIC

A.A. Frolov,
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

Конституция Удмуртской Республики является символом государственности Удмуртской Республики, а ее принятие позволило сформировать систему государственных органов на территории субъекта Российской Федерации. Вместе с тем процесс формирования государственных органов в Удмуртские Республики до сих пор до конца не завершён, что, безусловно, нельзя оставлять без внимания. В частности, это касается Конституционного суда Удмуртской Республики. Именно эта проблема будет являться предметом настоящей статьи.

The Constitution of the Udmurt Republic is a symbol of the statehood of the Udmurt Republic, and its adoption has allowed the formation of a system of state bodies on the territory of the subject of the Russian Federation. At the same time, the process of forming government bodies in the Udmurt Republics is still not fully completed, which, of course, cannot be ignored. In particular, this applies to the Constitutional Court of the Udmurt Republic. It is this problem that will be the subject of this article.

Ключевые слова: Система государственных органов, судебная система, Конституция Удмуртской Республики, Конституционный суд Удмуртской Республики.

Keywords: The system of state bodies, the judicial system, the Constitution of the Udmurt Republic, the Constitutional Court of the Udmurt Republic.

Права человека и гражданина – важнейший институт современного конституционного права. Во второй половине XX в. он вышел на первый план как в сфере внутригосударственного, так и международного права. Данный институт призван обеспечить достойную и безопасную жизнь человека, возможность его свободной жизнедеятельности в сложных условиях современного общества.

Принятие Конституции Удмуртской Республики 7 декабря 1994 г. знаменовало важный этап формирования современной государственности Удмуртской Республики. Данный процесс ознаменовал принятие не просто основного закона субъекта Российской Федерации, но и обязательный признак государственности, юридический фундамент государственной и общественной жизни.

Таким образом были осуществлены преобразования высших органов государственной власти и управления, утверждена республиканская символика – гимн, флаг, герб, приняты законы «О Правительстве Удмуртской Республики», «О Верховном Совете Удмуртской Республики», «О местном самоуправлении».

Конституция Удмуртской Республики была принята Верховным Советом 7 декабря 1994 г. В ней два раздела, десять глав, 71 статья.

Основной закон республики закрепляет:

- конституционно-правовой статус республики, его политико-территориальную организацию; официальное наименование, характер взаимоотношений с Российской Федерацией;

- основы конституционного строя;

- защита прав и свобод человека и гражданина;

- систему, порядок формирования, компетенцию, формы конституционной ответственности республики, органов законодательной, исполнительной и судебной власти; организацию местного самоуправления;

- порядок принятия Конституции и внесения в нее поправок.

Конституции республик воспроизводят основные принципы конституционного строя, закрепленные в Конституции Российской Федерации, идеи гуманизма, законности, основные права и свободы человека и гражданина, принципы, определяющие взаимоотношения федерального центра и республик, механизм демократической организации и эффективного функционирования органов публичной власти.

С целью реализации принципов, содержащихся в Конституции Удмуртской Республики субъектом, была проведена реформа своей государственной и правовой системы, провозгласила принципы приоритета прав и свобод человека; разделила государственную власть на законодательную, исполнительную и судебную. В частности, законодательно определено, что судебная власть в Удмуртской Республике включает Конституционный Суд Удмуртской Республики, Верховный суд Удмуртской Республики, Арбитражный суд Удмуртской Республики, районных (городских) и мировых судей.

Для окончательного формирования системы органов государственной власти в Удмуртской Республике был проведен референдум, который был призван выявить волеизъявление граждан Удмуртской Республики о системе органов государственной власти Удмуртской Республики. На референдум был вынесен вопрос: «Принимаете ли вы поправку в части первой статьи 10-й Конституции Удмуртской Республики, изложив ее в следующей редакции: “Государственную власть в Удмуртской Республике осуществляют Государственный Совет Удмуртской Республики, Правительство Удмуртской Республики, Конституционный Суд Удмуртской Республики, мировые судьи Удмуртской Республики».

Стоит отметить, что конституционный процесс уточнения статуса органов государственной власти в Удмуртские Республики продолжается до сих пор. Например, статья 44 Конституции Удмуртской Республики гласит: «Глава Удмуртской Республики является высшим должностным лицом Удмуртской Республики и возглавляет высший исполнительный орган государственной власти Удмуртской Республики - Правительство Удмуртской Республики». Как известно, ранее аналогичная должность именовалась как «Президент Удмуртской Республики».

Вместе с тем, несмотря на продолжающийся до сих пор процесс формирования системы государственных органов в Удмуртской Республике, многие из важных положений действующей Конституции субъекта так до сих пор и не были реализованы на практике. Например, это касается Конституционного Суда Удмуртской Республики, который является высшим органом государственной власти в субъекте по защите прав и свобод человека, конституционного строя республики.

Пункт 1 ст. 58 Конституции Удмуртской Республики определил, что Конституционный Суд Удмуртской Республики состоит из пяти судей, а п. 5 ст. 58 четко зафиксировал, что структура, порядок формирования, порядок деятельности и полномочий Конституционного суда Удмуртской Республики определяется Конституцией Российской Федерации, федеративными конституционными законами, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними Конституцией Удмуртской Республики и законами Удмуртской Республики.

Однако, как известно из существующей действительности, Конституционный Суд Удмуртской Республики так до сих пор и не создан. Согласно ст. 8 «Требования, предъявляемые к кандидату на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации» Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ закреплено, что судьей Конституционного Суда Российской Федерации может быть назначен гражданин Российской Федерации, достигший ко дню назначения возраста не менее сорока лет, с безупречной репутацией, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пятнадцати лет, обладающий признанной высокой квалификацией в области права.

Данные положения Федерального конституционного закона задают определенный стандарт для лиц, претендующих на должность судьи Конституционного суда субъекта Российской Федерации. Как следствие, именно его и должны придерживаться сами субъекты государства. В связи с этим необходимо отметить, что в Конституции Удмуртской Республики от 7 декабря 1994 г (с изменениями, внесенными Законом Удмуртской Республики от 4 июня 2012 г. №22-РЗ) в п. 1 ст. 7 четко зафиксировано, что Удмуртская Республика – правовое государство. Как следствие, Конституционному суду Удмуртской Республики в Конституции Удмуртской Республики отведено достойное место. Это, прежде всего, выражается в том, что Конституционный Суд Удмуртской Республики должен разрешать дела о соответствии Конституции Удмуртской Республики следующих актов:

1. Законов Удмуртской Республики, нормативных актов главы Удмуртской Республики, Государственного Совета Удмуртской Республики, Правительства Удмуртской Республики;

2. Конституции Удмуртской Республики, а также законов и иных нормативных актов Удмуртской Республики, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Удмуртской Республики, совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти Удмуртской Республики;

3. Договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и других нормативных актов.

Среди полномочий Конституционного Суда Удмуртской Республики особо следует выделить толкование Конституции Удмуртской Республики – специальное, обладающее официальным и общеобязательным характером разъяснения положений, как федеральной Конституции, так и Конституции Удмуртской Республики в целях обеспечения их адекватного понимания и правильного применения субъектами права. Именно толкование Конституции Удмуртской Республики, наряду с рассмотрением конституционных жалоб, должно стать главным направлением в деятельности Конституционного суда Удмуртской Республики по аналогии с деятельностью Конституционного Суда Российской Федерации.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, несмотря на тот факт, что большинство полномочий, связанных с деятельностью Конституционного Суда Удмуртской Республики, на практике осуществляет Конституционный Суд Российской Федерации, Конституционный суд Удмуртской Республики имеет важное значение не только в процессе формирования системы государственных органов субъекта Российской Федерации, но и становлении правового субъекта и государства в целом. Поэтому недостаточно лишь определить направление государственно-правового и иного развития Удмуртской Республики. Важно непосредственно их реализовать на практике.

Список литературы

1. Мокшина М. А. 20 лет Конституции Удмуртской Республики: состояние и перспективы // Вестн. Удм. ун-та. Серия «Экономика и право». 2015. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/20-let-konstitutsii-udmurtskoy-respubliki-sostoyanie-i-perspektivy>.

2. Войтович В. Ю. Конституция Удмуртии: природа, эволюция и современность // Вестн. Удм. ун-та. Серия «Экономика и право». 2010. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsiya-udmurtii-priroda-evolyutsiya-i-sovremennost>.

3. Войтович В. Ю., Козлова Л. Н. 91-я годовщина Удмуртии: проблемы конституционности и демократии // Вестн. Удм. ун-та. Серия «Экономика и право». 2012. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/91-ya-godovschina-udmurtii-problemy-konstitutsionnosti-i-demokratii>.

4. Бехтерев С. Л. Конституционный процесс в Удмуртии: от социалистической демократии к либеральной // Вестн. Удм. ун-та. Серия «Экономика и право». 2015. №5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnyu-protsess-v-udmurtii-ot-sotsialisticheskoy-demokratii-k-liberalnoy>.

5. Войтович В. Ю. Конституция Удмуртской Республики: проблемы, решения (к 20-летию Конституции Удмуртской Республики) // Вестн. Удм. ун-та. Серия «Экономика и право». 2015. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsiya-udmurtskoj-respubliki-problemy-resheniya-k-20-letiyu-konstitutsii-udmurtskoj-respubliki>.

6. Войтович В. Ю. Государственность Удмуртии и ее реализация: проблемы, реалии (к 90-летию государственности Удмуртии) // Вестн. Удм. ун-та. Серия «Экономика и право». 2011. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennost-udmurtii-i-ee-realizatsiya-problemy-realii-k-90-letiyu-gosudarstvennosti-udmurtii>.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН УПОЛНОМОЧЕННЫМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Н. В. Харина,

заместитель руководителя Аппарата Уполномоченного
по правам человека в Удмуртской Республике

CURRENT ISSUES OF PROTECTION OF HUMAN RIGHTS BY THE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS IN THE UDMURT REPUBLIC

N. V. Kharina,

deputy chief of the office of the Commissioner for human rights
in the Udmurt Republic, Izhevsk

Статья повествует об актуальных аспектах деятельности Уполномоченного по правам человека в Удмуртской Республике. Определены наиболее проблемные сферы, приведены конкретные примеры содействия института Уполномоченного защите прав и свобод граждан, в том числе в области нормотворчества.

The article tells about the actual aspects of the activities of the Commissioner for human rights in the Udmurt Republic. The most problematic areas are identified, and specific examples of assistance provided by the institution of the Commissioner for the protection rights and freedoms of citizens, including in the field of rule-making, are given.

Ключевые слова: права человека и гражданина; защита прав человека; уполномоченный по правам человека.

Keywords: human and civil rights; protection of human rights; Commissioner for human rights.

Общественно-политическая и правовая практика современности наглядно демонстрируют, что проблемы защиты прав и свобод человека и гражданина приобретают все большую актуальность и значимость. В связи с этим актуализируются и вопросы повышения эффективности механизма обеспечения этой защиты, в том числе деятельности института уполномоченных по правам человека на федеральном и региональном уровнях.

Институт уполномоченного по правам человека в Удмуртской Республике (далее – Уполномоченный) – это конституционный институт, о чем свидетельствует статья 36 Конституции Удмуртии. Уполномоченный в своей деятельности руководствуется, прежде всего, Конституцией Удмуртской Республики, обеспечивая дополнительные гарантии государственной защиты прав и свобод человека и гражданина. В силу региональной Конституции и принятого на ее основе закона УР от 12 марта 2004 г. № 11-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Удмуртской Республике» приоритетным направлением работы Уполномоченного является работа с населением, рассмотрение обращений граждан, помощь в решении насущных для людей вопросов.

Ежегодно уполномоченным рассматривается около полутора тысяч жалоб. Примерно половине заявителей оказывается реальная помощь, остальным даются письменные и устные разъяснения. Это связано с тем, что законодательством Уполномоченный наделен определенной компетенцией, а отдельные споры, например, вытекающие из гражданских, семейных, трудовых отношений, могут быть разрешены только в судебном порядке. Только в судебном порядке рассматриваются жалобы на судебные постановления. Всем таким заявителям даются разъяснения возможных способов защиты их прав, оказывается содействие в оформлении исковых и иных документов.

Спектр проблем, с которыми граждане обращаются к Уполномоченному, достаточно разнообразен и касается практически всех сфер жизнедеятельности. Больше всего жалоб (каждая четвертая) связано с реализацией и защитой жилищных прав. Граждане обращаются к Уполномоченному за содействием в расселении аварийного жилья, в обеспечении жилыми помещениями детей-сирот, многодетных семей, семей, имеющих детей-инвалидов, жалуются на качество услуг ЖКХ, размеры их оплаты.

На втором месте по количеству обращений – жалобы, касающиеся таких социальных прав, как право на охрану здоровья, пенсионное обеспечение, меры социальной поддержки. Каждое 7-е обращение – это обращения из мест принудительного содержания. В основном, находящиеся там лица жалуются на деятельность администрации учреждений уголовно-исполнительной системы, недостаточную медицинскую помощь, после освобождения просят содействия в жилищно-бытовом устройстве.

Безусловно, все жалобы разрешаются во взаимодействии с иными органами и организациями. Уполномоченный по правам человека не имеет средств и ресурсов на строительство домов, он не оказывает медицинскую помощь, не назначает пенсии, не распределяет путевки в детские сады. Уполномоченный обращает внимание органов власти на существующие проблемы, и различными способами вплоть до обращения в органы прокуратуры для применения мер прокурорского реагирования добивается их решения.

По наиболее системным проблемам Уполномоченный организует мониторинги соблюдения прав, по результатам которых готовятся специальные доклады с конкретными рекомендациями органам государственной власти и местного самоуправления.

Осенью 2019 г. был завершен мониторинг соблюдения жилищных прав лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В ходе мониторинга установлено, что ежегодно в республике выявляется более 500 детей-сирот, из которых 80% составляют социальные сироты, т.е. дети, у которых родители живы, но лишены или ограничены в родительских правах. В целях обеспечения достойного уровня жизни государство приняло на себя обязательство по обеспечению детей-сирот специализированными жилыми помещениями в соответствии с законодательством. Между тем, строительство или приобретение такого жилья идет медленно. Имеются факты неэффективного использования бюджетных средств. В настоящее время в республике право на специализированное жилье имеют около 4000 детей-сирот, на что необходимо порядка 4 млрд. рублей бюджетных средств. С учетом того, что ежегодно жильем обеспечивается не более 200 человек, только 20 лет нужно для того, чтобы ликвидировать уже имеющуюся очередь, но говоря о ежегодном приросте нуждающихся.

В связи с этим Уполномоченным направлены конкретные предложения Правительству Удмуртской Республики, заинтересованным министерствам, органам местного самоуправления, которые, по его мнению, должны изменить ситуацию к лучшему. В прошлом году были проведены мониторинги соблюдения конституционного права граждан на доступность образования и соблюдения прав граждан с нарушениями психического здоровья.

Не менее важным направлением в работе Уполномоченного является участие в совершенствовании законодательства в области прав и свобод человека и гражданина. Несмотря на то, что Конституцией Удмуртской Республики Уполномоченный не наделен правом законодательной инициативы, он регулярно направляет свои предложения о корректировке нормативных правовых актов субъектам нормотворчества. Причем предложения направляются органам власти всех уровней. Например, в рамках рассмотрения обращений граждан по вопросам восстановления утраченных документов вследствие взрыва осенью 2017 г. бытового газа в жилом многоквартирном доме в г. Ижевске обозначилась проблема, связанная с необходимостью уплаты государственной пошлины за выдачу повторных документов компетентными органами.

Действующим законодательством было предусмотрено освобождение от уплаты государственной пошлины только при получении паспорта гражданина Российской

Федерации, утраченного или пришедшего в негодность в результате чрезвычайной ситуации. Вместе с тем, заявителям требовалось восстановить и иные документы (о государственной регистрации актов гражданского состояния, о праве собственности и т.п.).

Известно, что чрезвычайные ситуации, помимо прочего, приводят к утрате и материального достатка пострадавших, дополнительные финансовые расходы становятся для многих непосильным бременем. В связи с этим Уполномоченный обратился в Государственный Совет Удмуртской Республики с предложением рассмотреть возможность обращения с законодательной инициативой в Государственную Думу РФ по внесению соответствующих изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации. Региональным парламентом предложение Уполномоченного было поддержано. Был подготовлен проект федерального закона.

В результате в июле 2018 г. Президентом Российской Федерации был подписан Федеральный закон «О внесении изменений в статью 333.35 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», освобождающий граждан от уплаты государственной пошлины при восстановлении всех документов, утраченных или пришедших в негодность в результате ЧС.

В 2019 г. Министерством юстиции России были учтены предложения Уполномоченного при корректировке правил внутреннего распорядка в исправительных учреждениях, в части вопросов, касающихся полномочий Уполномоченных по проведению личных приемов осужденных.

10 октября 2019 г. по предложению Уполномоченного принято Постановление Правительства Удмуртской Республики, устраняющее противоречие федеральному законодательству в области предоставления мер поддержки в сфере ЖКХ педагогам, проживающим и работающим в учреждениях здравоохранения в сельской местности. До принятия этого постановления в нарушение Федерального закона «Об образовании» такая мера поддержки в республике не предоставлялась.

На основании ходатайства Уполномоченного были приведены в соответствие с федеральным законодательством постановления Правительства Удмуртской Республики, касающиеся обеспечения обучающихся с ограниченными возможностями здоровья бесплатным двухразовым питанием, увеличены размеры ежемесячных денежных выплат на подопечных детей. Более подробно с направлениями деятельности Уполномоченного, ежегодными и специальными докладами можно ознакомиться на сайте Уполномоченного. В 2020 г. региональному институту Уполномоченного по правам человека исполняется 15 лет. За эти годы он многократно подтвердил свою востребованность и работоспособность, содействуя выполнению важнейшей государственной функции по защите прав и свобод человека и гражданина, закрепленной в конституциях Российской Федерации и Удмуртской Республики.

Общественно-политическая и правовая практика современности наглядно демонстрируют, что проблемы защиты прав и свобод человека и гражданина приобретают все большую актуальность и значимость. В связи с этим актуализируются и вопросы повышения эффективности механизма обеспечения этой защиты, в том числе деятельности института уполномоченных по правам человека на федеральном и региональном уровнях.

Институт уполномоченного по правам человека в Удмуртской Республике (далее – Уполномоченный) – это конституционный институт, о чем свидетельствует статья 36 Конституции Удмуртии. Уполномоченный в своей деятельности руководствуется, прежде всего, Конституцией Удмуртской Республики, обеспечивая дополнительные гарантии государственной защиты прав и свобод человека и гражданина. В силу региональной Конституции и принятого на ее основе закона УР от 12 марта 2004 г. № 11-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Удмуртской Республике» приоритетным направлением работы Уполномоченного является работа с населением, рассмотрение обращений граждан, помощь в решении насущных для людей вопросов.

Ежегодно уполномоченным рассматривается около полутора тысяч жалоб. Примерно половине заявителей оказывается реальная помощь, остальным даются письменные и устные разъяснения. Это связано с тем, что законодательством Уполномоченный наделен определенной компетенцией, а отдельные споры, например, вытекающие из гражданских, семейных, трудовых отношений, могут быть разрешены только в судебном порядке. Только в судебном порядке рассматриваются жалобы на судебные постановления. Всем таким заявителям даются разъяснения возможных способов защиты их прав, оказывается содействие в оформлении исковых и иных документов.

Спектр проблем, с которыми граждане обращаются к Уполномоченному, достаточно разнообразен и касается практически всех сфер жизнедеятельности. Больше всего жалоб (каждая четвертая) связано с реализацией и защитой жилищных прав. Граждане обращаются к Уполномоченному за содействием в расселении аварийного жилья, в обеспечении жилыми помещениями детей-сирот, многодетных семей, семей, имеющих детей-инвалидов, жалуются на качество услуг ЖКХ, размеры их оплаты.

На втором месте по количеству обращений – жалобы, касающиеся таких социальных прав, как право на охрану здоровья, пенсионное обеспечение, меры социальной поддержки. Каждое 7-е обращение – это обращения из мест принудительного содержания. В основном находящиеся там лица жалуются на деятельность администрации учреждений уголовно-исполнительной системы, недостаточную медицинскую помощь, после освобождения просят содействия в жилищно-бытовом устройстве.

Безусловно, все жалобы разрешаются во взаимодействии с иными органами и организациями. Уполномоченный по правам человека не имеет средств и ресурсов на строительство домов, он не оказывает медицинскую помощь, не назначает пенсии, не распределяет путевки в детские сады. Уполномоченный обращает внимание органов власти на существующие проблемы, и различными способами вплоть до обращения в органы прокуратуры для применения мер прокурорского реагирования добивается их решения.

По наиболее системным проблемам Уполномоченный организует мониторинги соблюдения прав, по результатам которых готовятся специальные доклады с конкретными рекомендациями органам государственной власти и местного самоуправления.

Осенью 2019 г. был завершен мониторинг соблюдения жилищных прав лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В ходе мониторинга установлено, что ежегодно в республике выявляется более 500 детей-сирот, из которых 80% составляют социальные сироты, т.е. дети, у которых родители живы, но лишены или ограничены в родительских правах. В целях обеспечения достойного уровня жизни государство приняло на себя обязательство по обеспечению детей-сирот специализированными жилыми помещениями в соответствии с законодательством. Между тем, строительство или приобретение такого жилья идет медленно. Имеются факты неэффективного использования бюджетных средств. В настоящее время в республике право на специализированное жилье имеют около 4000 детей-сирот, на что необходимо порядка 4 млрд. рублей бюджетных средств. С учетом того, что ежегодно жильем обеспечивается не более 200 человек, только 20 лет нужно для того, чтобы ликвидировать уже имеющуюся очередь, но говоря о ежегодном приросте нуждающихся.

В связи с этим Уполномоченным направлены конкретные предложения Правительству Удмуртской Республики, заинтересованным министерствам, органам местного самоуправления, которые, по его мнению, должны изменить ситуацию к лучшему.

В прошлом году были проведены мониторинги соблюдения конституционного права граждан на доступность образования и соблюдения прав граждан с нарушениями психического здоровья.

Не менее важным направлением в работе Уполномоченного является участие в совершенствовании законодательства в области прав и свобод человека и гражданина. Несмотря на то, что Конституцией Удмуртской Республики Уполномоченный не наделен правом законодательной инициативы, он регулярно направляет свои предложения о

корректировке нормативных правовых актов субъектам нормотворчества. Причем предложения направляются органам власти всех уровней.

Например, в рамках рассмотрения обращений граждан по вопросам восстановления утраченных документов вследствие взрыва осенью 2017 г. бытового газа в жилом многоквартирном доме в г. Ижевске обозначилась проблема, связанная с необходимостью уплаты государственной пошлины за выдачу повторных документов компетентными органами.

Действующим законодательством было предусмотрено освобождение от уплаты государственной пошлины только при получении паспорта гражданина Российской Федерации, утраченного или пришедшего в негодность в результате чрезвычайной ситуации. Вместе с тем, заявителям требовалось восстановить и иные документы (о государственной регистрации актов гражданского состояния, о праве собственности и т.п.).

Известно, что чрезвычайные ситуации, помимо прочего, приводят к утрате и материального достатка пострадавших, дополнительные финансовые расходы становятся для многих непосильным бременем. В связи с этим Уполномоченный обратился в Государственный Совет Удмуртской Республики с предложением рассмотреть возможность обращения с законодательной инициативой в Государственную Думу РФ по внесению соответствующих изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации. Региональным парламентом предложение Уполномоченного было поддержано. Был подготовлен проект федерального закона.

В результате в июле 2018 г. Президентом Российской Федерации был подписан Федеральный закон «О внесении изменений в статью 333.35 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», освобождающий граждан от уплаты государственной пошлины при восстановлении всех документов, утраченных или пришедших в негодность в результате ЧС.

В 2019 г. Министерством юстиции России были учтены предложения Уполномоченного при корректировке правил внутреннего распорядка в исправительных учреждениях, в части вопросов, касающихся полномочий Уполномоченных по проведению личных приемов осужденных.

10 октября 2019 г. по предложению Уполномоченного принято Постановление Правительства Удмуртской Республики, устраняющее противоречие федеральному законодательству в области предоставления мер поддержки в сфере ЖКХ педагогам, проживающим и работающим в учреждениях здравоохранения в сельской местности. До принятия этого постановления в нарушение Федерального закона «Об образовании» такая мера поддержки в республике не предоставлялась.

На основании ходатайства Уполномоченного были приведены в соответствие с федеральным законодательством постановления Правительства Удмуртской Республики, касающиеся обеспечения обучающихся с ограниченными возможностями здоровья бесплатным двухразовым питанием, увеличены размеры ежемесячных денежных выплат на подопечных детей. Более подробно с направлениями деятельности Уполномоченного, ежегодными и специальными докладами можно ознакомиться на сайте Уполномоченного.

В 2020 г. региональному институту Уполномоченного по правам человека исполняется 15 лет. За эти годы он многократно подтвердил свою востребованность и работоспособность, содействуя выполнению важнейшей государственной функции по защите прав и свобод человека и гражданина, закрепленной в конституциях Российской Федерации и Удмуртской Республики.

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ТРУДА РАБОТНИКОВ НЕФТЕГАЗОВОЙ ОТРАСЛИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ГЕРМАНИИ

А.С. Шарапова,
студент ИПСУБ УдГУ, группа ОМ-40.04.01.02-11
E-mail: ASSharapova@udmurtneft.ru

LEGAL POLICY IN THE FIELD OF LABOR PROTECTION OF OIL AND GAS INDUSTRY EMPLOYEES IN THE RUSSIAN FEDERATION AND GERMANY

A. S. Sharapova,
student IPSUB UdSU, group OM-40.04.01.02-11
E-mail: ASSharapova@udmurtneft.ru

В статье рассматриваются вопросы правовой политики в области защиты трудовых прав работников нефтегазового комплекса Российской Федерации и Германии. Проводится сравнение организации охраны прав работников данной сферы двух стран. В статье описаны особенности правового регулирования данной сферы, анализируются факты, которые выявляются при плановых и внеплановых проверках Государственной инспекции труда.

The article deals with the issues of legal policy in the field of labor rights protection for employees of the oil and gas complex of the Russian Federation and Germany. A comparison of the organization of protection of the rights of employees in this sphere of the two countries is made. The article describes the features of legal regulation of this sphere, analyzes the facts that are revealed during planned and unscheduled inspections of the State labor Inspectorate.

Ключевые слова: правовая политика, трудовое право, защита трудовых прав работников, специальная оценка условий труда.

Keywords: legal policy, labor law, protection of labor rights of employees, special assessment of working conditions.

Ежедневно в регионах, где осуществляется добыча нефти в России, а также за ее пределами, работники выполняют сложные и потенциально опасные работы. Обеспечение их безопасности в ходе производственной деятельности является наиважнейшей задачей. Необходимо отдавать приоритет безопасности, сохранению жизни и здоровья людей по отношению к результатам деятельности. В своей статье я ставлю целью проанализировать передовой опыт в области охраны труда России и Германии.

Немецкий опыт в области безопасного труда в нефтегазовой сфере может найти применение в России. В частности, вполне возможно, что в ближайшее время будет расширен перечень вопросов, по которым рассмотрение трудовых споров будет производиться непосредственно в судах. Кроме того, интересным может оказаться опыт по участию работников в управлении охраной труда и создании карты рисков на рабочих местах, предоставление инспекторам неограниченного доступа и права контроля на предприятиях в любое время суток.

Основные усилия в области охраны труда, как системы сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, важно сосредотачивать на обеспечении безопасных условий труда. Данная задача реализуется посредством соблюдения государственных нормативных требований охраны труда с учетом специфики нефтегазовой отрасли, масштабов и особенностей операционной среды ее деятельности, достижений современной науки и наилучших практик как в Российской Федерации, так и в Германии.

Нефтегазовая отрасль в Российской Федерации является наиболее развивающейся сферой экономической политики. Однако в нашей стране данная система не совершенна и необходимо перенимать опыт у наиболее развитых стран.

В нашем государстве на данный момент активно продвигается программа проведения Специальной оценки условий труда, предусматривающей выявление потенциально вредных и опасных производственных факторов на рабочих местах, она направлена на улучшение условий труда работников нефтегазовой сферы. Выявление этих факторов чрезвычайно важно, так как это позволяет не только обезопасить работников, но и предусматривает под собой дополнительные гарантии для них. Так, например, результаты установленной законодательством РФ специальной оценки условий труда неизменно учитываются в процессе идентификации опасностей и управления рисками для здоровья работников нефтегазовой промышленности, внедренном в соответствии с требованиями стандарта по оценке безопасности труда OHSAS 18001:2007.

Система охраны труда в Германии носит в целом предупредительный характер, а не репрессивный. Первые проверки хозяйствующих субъектов больше напоминают аудит, чем контрольно-надзорные мероприятия в российском понимании. Проверяемой организации или предприятию выдается перечень нарушений, которые необходимо устранить. Санкции назначаются в том случае, если предписания будут проигнорированы. В нашей же стране чаще применяются штрафные санкции, чем такая мера наказания, как предупреждение.

В Германии контроль и надзор в области охраны труда в нефтегазовой сфере осуществляется на двух уровнях. На федеральном — Министерством труда и социальных дел Германии, в ведении которого находится государственный надзор за соблюдением и исполнением законодательства по охране труда. Администрирование и контроль в трудовом законодательстве происходит на уровне федеральных земель. В России ситуация очень схожа. На федеральном уровне контрольно-надзорным органом является Роструд, в регионах — это Государственные инспекции труда, которые являются органами поднадзорными Роструду.

Необходимо отметить, что в Германии действуют директивы Европейского союза по охране труда. Они интегрированы Министерством в соответствующее национальное законодательство. Министерством утверждаются нормы охраны труда и профилактики рисков возникновения несчастных случаев, контроль над применением и исполнением которых возложен на органы инспекции труда и социального страхования от несчастных случаев в 16 федеральных землях.

Закон об охране труда Германии, содержащий директивы Европейского союза и другие подзаконные акты, охватывает весь спектр безопасности и охраны труда на производстве:

- регулирует все требования соблюдения работодателем положений трудового законодательства;
- требует от работодателя создания организационной структуры, обеспечивающей условия соблюдения охраны труда;
- регулирует права и обязанности работников;
- предусматривает разработку технических регламентов и стандартов безопасности в трудовом процессе.

Основные положения охраны труда определяются и разрабатываются в ходе Национальной конференции по охране труда в рамках Совместной немецкой стратегии охраны труда. В свою очередь Федеральные земли свободны в выборе административной структуры их правоприменительной системы. И это порождает ряд проблем. Это связано с тем, что Федеральное Министерство имеет незначительные возможности воздействия на соответствующие региональные министерства.

Государственная система охраны труда направлена в первую очередь на предупреждение несчастных случаев на производстве в нефтегазовой сфере. Проводятся мероприятия, направленные на создание благоприятных условий труда, при соблюдении

которых риск возникновения несчастного случая стремится к нулю, а также мероприятия по разъяснению работникам и работодателям норм безопасного производства и охраны труда. При этом работники осуществляют самоконтроль своих рабочих мест, они должны самостоятельно обеспечивать соблюдение своих прав в рамках договора.

Контроль над соблюдением и исполнением законодательства о труде в Германии осуществляется двумя инспекционными службами, состоящими из 3500 государственных инспекторов труда и 3000 инспекторов по социальному страхованию от несчастных случаев на производстве.

Органы Государственной инспекции труда всех федеральных земель координируют свою автономную деятельность на базе общей платформы — Государственной комиссии по охране труда и технике безопасности. Комиссия обсуждает все вопросы безопасности и охраны труда, гигиены труда и трудового права. Цели и задачи инспекции труда на региональном уровне направляются в комитет для их одобрения.

Организационная структура инспекции труда в каждой федеральной земле может варьироваться. Так, например, в федеральной земле Саксонии орган государственной инспекции труда представлен в виде отдела безопасности, охраны и гигиены труда, входящего в состав Департамента труда Саксонского Министерства экономики, труда и транспорта. Министерство осуществляет управление и контроль над деятельностью Саксонского окружного управления по охране труда и его подразделений.

Основным направлением работы инспекций труда является проведение проверок. Органы инспекции труда сотрудничают с представителями работников (советы трудящихся), оказывают консультативную помощь как работодателям, так и работникам.

Ежегодно в плановом порядке проверяется незначительная часть предприятий, поэтому акцент делается на определенные отрасли. Нефтегазовая отрасль также является одной из приоритетных. В каждой федеральной земле существует своя информационная система в виде реестра всех хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на территории региона. Инспекция труда классифицирует их по уровню риска. На основе проводимого анализа составляется план проверок на будущий год по отраслевому признаку из расчета на кадровый состав: 25 % инспекторов проводят плановые проверки, 10 % исполняют задачи Совместной немецкой стратегии охраны труда. Так, в 2014 г. отделом безопасности, охраны и гигиены труда Саксонского Министерства экономики, труда и транспорта отобраны три отрасли для тщательной проверки: строительство, сталелитейные заводы и заводы первичной переработки скота.

Расследование несчастных случаев проводят представители общества социального страхования. Государственные инспекции труда получают информацию о тяжелых травмах и смертельных случаях на производстве, что является для них основанием для проведения собственного расследования. При необходимости инспектор труда может привлечь к участию в расследовании представителей полиции и прокуратуры. По итогам расследования и выявления причин произошедшего несчастного случая работодатель обязан предоставить инспекции труда программу по улучшению условий труда и ликвидации опасности для жизни и здоровья работников.

По статистике большинство несчастных случаев на производстве происходит из-за халатного отношения работников к соблюдению требований охраны труда. Соответственно, пострадавшие сами являются виновниками произошедшего несчастного случая или полученной травмы в процессе производства.

Немецкое общество социального страхования от несчастных случаев на производстве (DGUV) является федерацией страховщиков от несчастных случаев в производственном и государственном секторах. В сельскохозяйственном секторе работает отдельный и независимый орган страхования.

В дополнение к надзорным функциям за условиями труда DGUV занимается восстановительным лечением, профессиональной реабилитацией и выплатой компенсаций и пособий людям, получившим травму в процессе производства, по пути на работу или с

работы и страдающим профессиональными заболеваниями. Страховые взносы «на травматизм» уплачиваются исключительно работодателями.

Для информирования работников отраслевые страховые общества выпускают брошюры, методические рекомендации и буклеты с разъяснением трудового законодательства, особенностей техники безопасности и направляют их на свои предприятия непосредственно руководителям. По национальному законодательству именно работодатели обязаны информировать своих работников. Также проводятся массовые информационные кампании для населения в целом. Одна из ключевых целей этих мероприятий — показать, что все инвестиции в профилактику несчастных случаев, безопасность и охрану труда окупаются как минимум в двойном размере.

Немецкое общество социального страхования от несчастных случаев на производстве имеет высокий уровень общественного авторитета и доверия к принимаемым решениям. DGUV проигрывает менее 1 % судебных дел.

При расследовании несчастного случая страховые инспекторы выясняют причины возникновения риска жизни и здоровья трудящегося и пути их предотвращения в будущем. В общественном сознании страховые инспекторы имеют очень высокий репутационный капитал, так как главным направлением их деятельности является профилактика несчастных случаев и травматизма. Наряду с государственными инспекторами труда страховые инспекторы также могут приостанавливать работу предприятия. Особенно часто это происходит в строительной отрасли.

В Российской Федерации ключевым субъектом нефтегазовой отрасли является ПАО «НК «Роснефть». Это признанный лидер нефтегазовой отрасли Российской Федерации и одна из крупнейших компаний мирового топливно-энергетического комплекса. Компания осознаёт характер и масштабы влияния своей деятельности, понимает свою ответственность и ставит перед собой стратегическую цель по достижению лидерских позиций в мире в области обеспечения безаварийной производственной деятельности, безопасных условий труда работников Компании.

Для достижения долгосрочных целей Компании по обеспечению безопасных условий труда работников, установленных Стратегией «РОСНЕФТЬ-2022», в Компании, помимо выполнения государственных нормативных требований, разрабатываются и реализуются различные целевые программы, например, Программа внедрения «Золотых правил безопасности труда», и другие.

Стратегические цели работодателей должны быть направлены на лидерство в области обеспечения безаварийной производственной деятельности, безопасных условий труда работников, сохранения здоровья населения, проживающего в районах добычи нефти. Компаниям нефтегазовой отрасли необходимо стремиться к достижению лидерских позиций и непрерывному улучшению ключевых показателей по снижению травматизма.

Необходимо уделять пристальное внимание вопросам обеспечения безопасности труда, сохранения жизни и здоровья работников. ПАО «НК «Роснефть» считает, что любой произошедший несчастный случай можно было предотвратить. Исходя из этого, подхода Компания сформулировала в Политике Компании в области промышленной безопасности, охраны труда и окружающей среды и придерживается второго важнейшего обязательства в области охраны труда: обеспечивать приоритет предупреждающих мер перед мерами, направленными на локализацию и ликвидацию последствий происшествий.

Среди всего комплекса мероприятий по предупреждению происшествий и случаев ухудшения состояния здоровья работников, производственного травматизма и профессиональных заболеваний, в том числе посредством управления профессиональными рисками, особое место в Компании занимает выполнение всеми работниками, от рабочих профессий до топ-менеджмента, так называемых «Золотых правил безопасности труда».

Как уже было сказано, немецкий опыт в области безопасного труда в нефтегазовой сфере может найти применение в России. В частности, вполне возможно, что в ближайшее время будет расширен перечень вопросов, по которым рассмотрение трудовых споров будет

производиться непосредственно в судах. Кроме того, интересным может оказаться опыт по участию работников в управлении охраной труда и создании карты рисков на рабочих местах, предоставление инспекторам неограниченного доступа и права контроля на предприятиях в любое время суток. Тем самым делая вывод, можно сказать, что нашей стране необходимо обратить внимание на более развитые страны, с целью улучшения охраны труда и безопасности работников нефтегазовой промышленности.

Список литературы

1.Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 01.04.2019) // СПС «Консультант Плюс».

2.Федеральный закон «О специальной оценке условий труда» от 28.12.2013 № 426-ФЗ // СПС «Консультант Плюс».

3.Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // СПС «Консультант Плюс».

4.Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // СПС «Консультант Плюс».

5.Политика ПАО «НК «Роснефть» в области промышленной безопасности, охраны труда и окружающей среды № ПЗ-05 П-11 версия 1.00, утвержденная решением Совета директоров ПАО «НК «Роснефть» 25.10.2018 (протокол от 29.10.2018 № 10), введенная в действие приказом ПАО «НК «Роснефть» от 10.12.2018 № 788.

6.Стандарт ПАО «НК «Роснефть» «Интегрированная система управления промышленной безопасностью, охраной труда и окружающей среды» № ПЗ-05 С-0009 версия 3.00, утвержденный решением Правления ПАО «НК «Роснефть» 30.08.2018 (протокол от 30.08.2018 № Пр-ИС-31п), введенный в действие приказом ПАО «НК «Роснефть» от 16.10.2018 № 647.

7.Положение ОАО «НК «Роснефть» «Порядок обучения (подготовки) и проверки знаний (аттестации) работников по безопасности труда» № ПЗ-05 С-0081 версия 2.00, утвержденное приказом ОАО «НК «Роснефть» от 03.11.2011 № 612.

8.Положение ОАО «НК «Роснефть» «Требования в области промышленной и пожарной безопасности, охраны труда и окружающей среды к организациям, привлекаемым к работам и оказанию услуг на объектах Компании и арендуящим имущество Компании» № П4-05 СД-021.01 версия 1.01, утвержденное приказом ОАО «НК «Роснефть» от 18.02.2008 № 66.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ОТДЫХ

Н.П. Шайхутдинова,

к. ю. н., доцент кафедры экологического, природоресурсного и трудового права ИПСУБ
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»

E-mail: n.shaykhutdinova@mail.ru

SOME PROBLEMS OF REALIZATION OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO REST

N. P. Shaykhutdinova,

associate professor, candidate of juridical Sciences,
associate professor of Udmurt state University, Izhevsk

E-mail: n.shaykhutdinova@mail.ru

В настоящей статье рассматриваются проблемные вопросы предоставления работникам времени отдыха с позиций российского и международного права. Анализируется связь времени отдыха и рабочего времени. Исследуются вопросы реализации времени отдыха работниками при различных режимах работы, возможные варианты компенсации времени отдыха при привлечении к работе за пределами установленной нормы рабочего времени, выявляются проблемы правового регулирования в этой области. Отдельно рассматриваются вопросы предоставления отпусков как одного из видов времени отдыха. Разграничиваются понятия «право на отпуск» и «право на предоставление отпуска».

This article discusses the problematic issues of providing employees with rest time from the standpoint of Russian and international law. The relationship between rest time and working time is analyzed. The questions of realization of rest time by employees under different working conditions, possible options of compensation of rest time when engaging in work outside the established norm of working time are investigated, the problems of legal regulation in this area are revealed. Separately, the issues of granting vacations as a type of vacation time are considered. The concepts of "right to leave" and "right to leave" are distinguished.

Ключевые слова: трудовое право; работник; работодатель; рабочее время; время отдыха; отпуск.

Keywords: labor law; employee; employer; working time; rest time; vacation.

Регулирование времени отдыха работающих по трудовому договору лиц имеет принципиальное значение для работников, работодателей и для общества в целом. Необходимость предоставления работнику времени отдыха определена на международном уровне. Право каждого человека «на отдых и досуг, включая право на разумное ограничение рабочего дня и на оплачиваемый периодический отпуск» провозглашено в ст. 24 Всеобщей Декларации прав человека 1948 г. [1]. О предоставлении времени отдыха работнику указано также в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.

Естественным и неотъемлемым правом каждого человека является право на отдых, закрепленное в статье 37 Конституции РФ и нормах российского трудового законодательства. Конституция РФ предусматривает, что «работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск» [2]. Указанные конституционные гарантии реализуются в нормах Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ), предусматривающего их необходимую конкретизацию, а также надлежащие условия для возможности использования работниками установленного для них времени отдыха. Время отдыха как самостоятельный правовой институт выделяется в разделе 5 ТК РФ, где приводятся общие законодательные положения, определяющие

понятие и виды времени отдыха, а также раскрываются особенности предоставления каждого из них. Конституционный суд РФ в своем Определении от 15.07.2008 № 418-О-О на представленное заявление указал, что «статья 106 Трудового кодекса Российской Федерации определяет время отдыха как время, в течение которого работник свободен от исполнения трудовых обязанностей и которое он может использовать по своему усмотрению. В дополнение к этому статья 107 Трудового кодекса Российской Федерации устанавливает виды времени отдыха, предоставляемые лицам, работающим по трудовому договору. Названные нормы направлены на реализацию права на отдых, гарантированного статьей 37 (часть 5) Конституции Российской Федерации, и сами по себе не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя» [4].

ТК РФ не регламентирует порядок использования работниками времени отдыха, но вместе с тем он устанавливает общие правила его предоставления в определенные временные интервалы, например, в течение рабочего дня (смены), недели, года. Вместе с тем конституционное право на отдых тесно связано с другими конституционными правами, такими как право на труд и право на охрану здоровья. Взаимодействие права на отдых с правом на охрану здоровья проявляется прежде всего в том, что трудовое законодательство строго регламентирует порядок привлечения к работе за пределами рабочего времени, поскольку имеет место работа в период, относящийся по общему правилу к времени отдыха. Подобные правовые конструкции существуют, например, в случае привлечения к работе в выходные и нерабочие праздничные дни, при сверхурочной работе, отзыве из отпуска. Анализ действующего трудового законодательства позволяет сделать вывод о невозможности определения режима времени отдыха без режима рабочего времени. Чередование отдыха и работы устанавливается в локальных нормативно-правовых актах работодателя, что определяет в целом режим используемого времени применительно к фактическому труду работников конкретной организации. Режим рабочего времени, определяющий эффективную организацию и ведение производственного процесса работодателя, предопределяет в целом режим времени отдыха в трудовом коллективе.

ТК РФ демонстрирует тесную взаимосвязь института времени отдыха с институтом рабочего времени. Нормы, входящие в эти институты трудового права, регламентируют продолжительность и специфику работы в различные периоды, количество и периодичность предоставляемого времени отдыха работнику. Продолжительность работы является одним из факторов, влияющих на здоровье работника и возможности для полноценной жизни и саморазвития.

Как правило, привлечение к работе в период, относящийся к времени отдыха, возможно исключительно с предварительного письменного согласия работника, следуя требованиям конституционного принципа запрета принудительного труда и дискриминации в сфере труда. Применительно к отдельным категориям работников, нуждающихся в особой социальной защите (инвалиды, лица с семейными обязанностями) недостаточно получить только письменное предварительное согласие на сверхурочную работу и работу в выходные и праздничные дни, а также необходимо иметь медицинское заключение об отсутствии противопоказаний по состоянию здоровья и ознакомить их под роспись с правом отказаться от такой работы (ст.ст. 99 и 113 ТК РФ). Но, несмотря на нормативно регламентированный подход к регулированию вопроса о привлечении к работе за пределами рабочего времени, довольно проблематичным является реализация конструкции правовой нормы о работе в режиме ненормированного рабочего дня. Определение данного режима приводится в статье 101 ТК РФ, согласно которой «ненормированный рабочий день - особый режим работы, в соответствии с которым по распоряжению работодателя отдельные работники могут эпизодически привлекаться к выполнению своих трудовых функций за пределами установленной для них продолжительности рабочего времени». Существует мнение, что данная норма «юридически закрепляет возможность произвола работодателя, поскольку предоставляет ему право в любое время и на любой срок привлекать работника к выполнению порученной ему трудовой функции» [6]. С данной точкой зрения стоит

согласиться, поскольку законодатель не установил никаких ограничений для возможного привлечения к работе за пределами установленной продолжительности рабочего дня (смены). То есть речь идет о работе во время, которое вполне легально могло бы быть отнесено к времени отдыха и потрачено на восстановление затраченных сил, укрепление здоровья, организацию досуга и семейным отношениям. Единственное ограничение, которое можно косвенно «подтянуть» в рамках правового регулирования, это запрет работы в течение двух смен подряд в соответствии со статьей 103 ТК РФ. Но такой подход также является слабым утешением, поскольку если средняя продолжительность смены 8 часов, то работать за пределами рабочего дня в течение 7 часов и 55 минут кажется вполне возможным, что является крайне отрицательным явлением с точки зрения возможной реализации времени отдыха.

Введение ненормированного рабочего дня необходимо, прежде всего для обеспечения нормального функционирования организационного и технологического процесса работодателя и с этой позиции вполне оправдано. Но если работник с ненормированным рабочим днем вынужден находиться на своем рабочем месте по распоряжению руководителя часто и длительно, это безусловно отрицательно отразится на его психологическом состоянии, здоровье, а также самочувствии членов его семьи. В таком случае работодателю следует пересмотреть содержание и объем порученной работнику трудовой функции, а если в силу причин организационно-технологического характера исключить переработку не представляется возможным, то ее необходимо расценивать как сверхурочную работу со всеми установленными гарантийными правовыми последствиями. Согласно части 4 статьи 91 ТК РФ работодатель обязан вести учет времени, фактически отработанного каждым работником. Но поскольку эпизодическое привлечение к работе за пределами рабочего дня (смены) никак не влияет на оплату труда, то в таблице учета рабочего времени такая переработка никак не отражается. Поскольку часть 4 статьи 91 ТК РФ никаких исключений не предусматривает, полагаем, что учет отработанного времени за пределами рабочего дня также обязателен, что позволит подтвердить эпизодический или систематический характер переработок, а также обеспечит возможность оценки реально предоставляемого работнику времени отдыха. Законодательное установление предела часов, отработанных сверх нормы рабочего времени, гарантировало бы работнику реализацию права на отдых и на справедливые условия труда. К сожалению, отсутствие четких законодательных ограничений частоты и продолжительности переработок является пробелом в законе, что на практике приводит к необоснованному расширению сферы применения режима ненормированного рабочего времени, а в итоге к злоупотреблению правом со стороны работодателя, когда фактически работники привлекаются к труду за пределами нормы рабочего времени под угрозой дисциплинарного наказания и без соответствующей дополнительной оплаты.

Компенсацией за работу в режиме ненормированного рабочего дня согласно законодательству России, является предоставление дополнительного оплачиваемого отпуска. Его продолжительность согласно статье 119 ТК РФ устанавливается в коллективном договоре, локальных нормативных актах и не может быть менее трех календарных дней. Предоставление данного дополнительного отпуска за ненормированный рабочий день не предусматривает его зависимость от отработанного в рабочем году времени за пределами его установленной нормы. Данная позиция подтверждается материалами судебной практики, где суд в своем решении указывает, что «такой отпуск предоставляется независимо от того, сколько раз работник фактически привлекался в течение года к работе сверх установленной продолжительности и привлекался ли вообще» [5]. Ограничение продолжительности времени привлечения к работе за пределами рабочего дня также позволило бы варьировать предоставление дополнительного времени отдыха за работу в рассматриваемом режиме.

Действующее трудовое законодательство выделяет несколько видов времени отдыха, среди которых отпуск. Право на отпуск состоит в числе основных трудовых прав каждого работника и возникает у него, соответственно, наряду с основными трудовыми правами с самого начала трудовых отношений. Но при этом, несмотря на возможность реализации

работником установленного права на ежегодный оплачиваемый отпуск, возникновение права на фактическое использование отпуска предусматривает не только наличие трудовых отношений, но и других законодательно установленных условий, а именно, наличием стажа работы. Таким образом, необходимо разграничивать понятия «право на отпуск» и «право на предоставление отпуска». К сожалению, в действующем законодательстве данные понятия нередко смешиваются. Но не все отпуска, предоставляемые работникам, относятся к видам времени отдыха. Нельзя отнести к отдыху целевые отпуска, предоставляемые работникам, например, в связи с материнством или совмещением работы с обучением. Вместе с тем институт времени отдыха включает в себя три вида отпусков: ежегодные основные оплачиваемые, ежегодные дополнительные оплачиваемые и отпуска без сохранения заработной платы. Первые два вида безусловно относятся к времени отдыха и представляют собой время, когда работник может распоряжаться им по своему усмотрению. Отпуска же без сохранения заработной платы только условно можно считать временем отдыха, поскольку, согласно ч.1 ст. 128 ТК РФ, они предоставляются прежде всего «по семейным обстоятельствам и другим уважительным причинам» [3]. По общему правилу предоставление отпусков без сохранения заработной платы предусмотрено по просьбе работника и с согласия работодателя. Но в соответствии с частью два статьи 128 ТК РФ для отдельных категорий работников законодательством предусмотрено право требовать предоставления такого отпуска, поскольку на работодателя возложена обязанность его предоставления. Проблемным вопросом в данной конструкции является время предоставления данного отпуска, поскольку в рассматриваемой норме ничего не говорится о том, кто имеет право определять, когда именно использовать данный отпуск и можно ли его делить на части. Договорный метод регулирования труда позволяет утверждать, что данный вопрос должен быть решен на уровне соглашения сторон, но нередки ситуации, когда сторонам договориться не удается и возникает трудовой спор.

Следует отметить, что действующее законодательство о времени отдыха не лишено некоторых неточностей и недостатков, которые влекут за собой проблемы, связанные с применением правовых норм. Но в целом стоит отметить, что правовое регулирование времени отдыха осуществляется на должном уровне, что способствует реализации конституционного права на отдых, провозглашенного в основном законе государства.

Список литературы

1. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.).
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.).
3. «Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 16.12.2019) // СПС «КонсультантПлюс».
4. Определение Конституционного Суда РФ от 15.07.2008 № 418-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Болявина Андрея Петровича на нарушение его конституционных прав статьями 106, 107, 129, 139, частью второй статьи 142 Трудового кодекса Российской Федерации и подпунктом «е» пункта 4 Положения об особенностях порядка исчисления средней заработной платы» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 09.11.2017 по делу № 33-10778/2017 // СПС «КонсультантПлюс».
6. Лебедев В.М., Мельникова В.Г., Назметдинов Р.Р. Трудовое право: опыт сравнительного правового исследования: монография / под ред. В.М. Лебедева. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2018. 480 с.

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ ПРОЦЕССА ПОДГОТОВКИ И ПРИНЯТИЯ КОНСТИТУЦИИ УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В 1994 ГОДУ

А.А. Шепталин,

к. и. н., доцент ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»

E-mail: sheptalin@list.ru

POLITICAL-LEGAL AND SOCIO-ECONOMIC CONDITIONS OF THE PROCESS OF PREPARATION AND ADOPTION OF THE CONSTITUTION OF THE UDMURT REPUBLIC IN 1994

A. A. Sheptalin,

associate professor, candidate of historical Sciences,
associate professor of Udmurt state University, Izhevsk

В статье рассмотрен широкий спектр различного рода коллизий на федеральном и региональном уровнях, оказавших влияние на подготовку и принятие текста Конституции Удмуртской Республики. Показана обусловленность недостатков и противоречий ряда статей Конституции, а также процедурных нарушений при ее принятии, необходимостью поиска социально-политических и этнокультурных компромиссов. С учетом основных обстоятельств распада старой и становления новой государственности Удмуртии, это была Конституция переходного периода, подвергнутая впоследствии многочисленным изменениям.

The article considers a wide range of various contradictions at the Federal and regional levels that influenced the preparation and adoption of the text of the Constitution of the Udmurt Republic. It is shown that the shortcomings and contradictions of a number of articles of the Constitution, as well as procedural violations during its adoption, are conditioned by the need to search for socio-political and ethno-cultural compromises. Given the basic circumstances of the collapse of the old and the formation of the new statehood of Udmurtia, it was the Constitution of the transitional period, subsequently subjected to numerous changes.

Ключевые слова: Конституция Удмуртской Республики; Верховный Совет Удмуртской Республики.

Keywords: Constitution of the Udmurt Republic; Supreme Council of the Udmurt Republic.

Для объективного постижения и понимания столь сложного культурно-правового феномена, каким является конституция, крайне важно учитывать политико-правовые реалии и социально-экономические условия, сопровождавшие процесс подготовки и принятия этого нормативно-правового акта высшей силы. Актуальность рассматриваемого вопроса заключается в том, что эти условия зачастую не учитываются исследователями, дающими оценку как документу в целом, так и его отдельным положениям. Цель данной статьи – краткая историческая реконструкция условий и обстоятельств принятия Конституции Удмуртской Республики.

Народы, проживающие в пределах современной территории Удмуртии, имели в своем историческом развитии три последовательно сменявших друг друга Основных Закона. Первым была Конституция, принятая II Чрезвычайным съездом Советов Удмуртии 14 марта 1937 г. Вторую 31 мая 1978 г. принял Верховный Совет Удмуртской АССР. Наконец, ныне действующая Конституция была принята Верховным Советом Удмуртской Республики 7 декабря 1994 г.

Два первых документа базировались на социалистической идеологии и «партийности». Их ключевые положения фактически дублировали нормы Конституций

СССР и РСФСР, в частности, по Конституции 1937 г. Удмуртская АССР была «государством рабочих и крестьян», а по Конституции 1978 г. – «общенародным государством».

Переломным для всего советского пространства стал 1990 г., в марте которого из Конституции СССР была исключена ст. 6 о «руководящей и направляющей роли КПСС», что повлекло за собой коренные изменения в системе государственного управления и ограничение полномочий партийных органов. Принятие 12 июня 1990 г. Декларации о государственном суверенитете РСФСР фактически стало точкой отсчета для последующего распада СССР, поскольку запустило процесс так называемого «парада суверенитетов», к которому подключились не только субъекты Союза, но и национальные автономии в составе РСФСР, в том числе Удмуртская АССР [2].

Весной 1990 г. основные властные рычаги перешли к региональным советам, в том числе и к Верховному Совету УАССР, новый состав которого был избран в ходе демократических выборов в апреле. 20 сентября 1990 г. Верховный Совет УАССР принял Декларацию о государственном суверенитете Удмуртской Республики. Именно в этом документе впервые прозвучало новое название – «Удмуртская Республика». В нем удмуртский и русский языки в равной степени получили статус государственных языков, а высшим органом государственной власти в Удмуртии признавался Верховный Совет республики. Одной из важнейших целей провозглашалось создание демократического правового государства в составе обновленной Российской Советской Федеративной Социалистической Республики.

Важно заметить, что Декларация 1990 г. провозгласила верховенство Конституции и законов Удмуртской Республики на всей ее территории, а также полноту власти Удмуртской Республики при решении всех вопросов государственной, экономической и общественной жизни, за исключением тех, которые ею добровольно передавались в ведение РСФСР и СССР. Формально тем самым приостанавливалось действие законодательных и иных актов РСФСР и СССР, вступающих в противоречие с суверенными правами Удмуртии. Декларация подчеркивала исключительное право республики на владение, пользование и распоряжение землей, недрами, водами, лесами и другими природными ресурсами, культурными и историческими ценностями, находящимися на ее территории. Уже в ходе обсуждения проекта Декларации в августе – сентябре 1990 г. выявился ряд спорных моментов, которые раскололи и без того политически поляризованное общество. Дискуссии велись о названии субъекта – Республика Удмуртия или Удмуртская Республика, о форме правления – парламентской, президентской или смешанной, о национальности президента и знании им удмуртского языка, о сферах использования двух государственных языков и т.п. Дискуссии парламентариев протекали весьма остро, поскольку более половины депутатов Верховного Совета были представителями удмуртского этноса. При решении ряда принципиальных вопросов голоса «за» и «против» делились практически поровну, вследствие чего принятие важнейших решений из-за тупиковой ситуации было отложено до принятия новой конституции. На несколько лет страницы республиканских газет превратились в полемические площадки, где высказывались самые полярные мнения, вплоть до возможного выхода Удмуртии из состава России [7].

Общие центробежные тенденции привели к тому, что национальные автономии в составе России стали объявлять себя равноправными субъектами в составе Советского Союза, убирая из названий термин «автономная». Так 24 мая Съезд народных депутатов РСФСР проголосовал за поправку в ст. 71 Конституции РСФСР, где упоминалась уже Удмуртская Советская Социалистическая Республика.

После провалившейся в августе 1991 г. попытки путча ГКЧП и известного указа Президента РСФСР Б. Ельцина о приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР, из названий республик стал активно исчезать термин «социалистическая». 11 октября 1991 г. Верховный Совет Удмуртии своим решением утвердил название «Удмуртская Республика» в республиканской Конституции, что противоречило Конституции России вплоть до внесения в нее изменений 16 мая 1992 г. Знаменитое Ельцинское

обращение-предложение к субъектам брать суверенитета столько, сколько те способны проглотить, в совокупности с другими факторами, прежде всего финансово-экономическими, привели страну к весне 1992 г. на грань распада.

Бывшие автономные республики «стали формировать модели государственной власти по своему усмотрению, руководствуясь лишь собственными представлениями об оптимальном разделении властей» [1. С. 98]. Первую скрипку в этом процессе играл соседний Татарстан, руководство которого отказалось в марте 1992 г. подписывать федеративный договор, открыто говорило о выходе из состава Российской Федерации, о равноправном с Россией вхождении в Содружество Независимых Государств, о введении собственной валюты. В первой среди субъектов Конституции, принятой 6 ноября 1992 г., Татарстан провозглашался суверенным государством и субъектом международного права. Кроме того, Татарстан фактически дистанцировался от признания Конституции Российской Федерации, пока не подписал в 1994 г. на выгодных для себя условиях «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации».

Часть депутатов Верховного Совета Удмуртии предлагала придерживаться смелой поведенческой линии соседней республики. Однако в силу этнокультурных, конфессиональных, ментальных и иных причин Удмуртия не могла повторить опыт Татарстана, поскольку для большинства населения и политической элиты конфронтация с федеральным центром была просто невыносима. Тем не менее Татарстан своим примером косвенно подстегивал национальные субъекты, особенно фактом принятия в ноябре 1992 г. новой конституции, опередившей российскую на целый год. Верховный Совет Удмуртской Республики сформировал специальную Конституционную комиссию, деятельность которой долгое время была лишь номинальной.

В связи с принятием еще в октябре 1991 г. закона «О реформе государственной власти и управления в Удмуртской Республике» и работой над проектом Конституции вновь, как и в 1990 – 1991 г., актуализировался вопрос о введении поста Президента Удмуртской Республики. По идее парламентской республики был нанесен серьезный удар в ходе конституционного кризиса сентября-октября 1993 г., когда в России фактически закончилась советская власть. По большому счету, настоящая советская власть в стране функционировала именно с весны 1990 по октябрь 1993 г., когда она вместе с народными депутатами была расстреляна из танков в Доме Советов на Краснопресненской набережной в Москве в ходе силового разрешения конфликта. На фоне этих событий 11 ноября 1993 г. Верховный Совет УР с большим трудом, уговорами и оговорками, наконец, принял закон «О Президенте Удмуртской Республики», который стал следствием противостояния республики с федеральным центром [3. С. 26]. Однако на фоне огромного дефицита республиканского бюджета, хронического недофинансирования социальной сферы и протестных настроений в обществе выборы президента неоднократно переносились, а институт президентства уже осенью 1994 г. стал расцениваться в качестве ненужной роскоши.

Наряду с процессом подготовки проекта конституции проводились конкурсы на создание государственных символов. Первым из них Постановлением Президиума Верховного Совета 4 ноября 1993 г. был утвержден флаг УР, 3 декабря 1993 г. – музыка гимна УР, и, наконец, 19 мая 1994 г. – вызвавший наибольшие дискуссии герб Удмуртской Республики.

Параллельно с Конституционной комиссией представители блока левых сил во главе с КПРФ готовили свой проект Конституции УР, который основывался на идеях сохранения советской власти и социальной справедливости, ограничении частной собственности на землю. Ввиду многочисленных противоречий с Конституцией РФ этот проект был отклонен депутатами Верховного Совета УР, которые в большинстве поддержали проект, подготовленный Конституционной комиссией.

Степень келейности при подготовке проекта была такой, что в середине октября 1994 г. даже Председатель Совета Министров УР А. А. Волков был вынужден публично обратиться к депутатам Верховного Совета УР с указанием не только на многочисленные недочеты, но и с сожалением, что текст проекта Конституции, вносимый на обсуждение в Верховный Совет так и не был обнародован и населением республики не обсуждался. Тогда же с требованием публичного обсуждения проекта Конституции и принятии его на референдуме или Конституционном совещании выступил широкий спектр общественных организаций республики во главе с федерацией профсоюзов.

В конечном итоге Конституция Удмуртской Республики была принята 7 декабря не всенародно, а Верховным Советом Удмуртии, что можно видеть и в ее преамбуле. Критики по этому поводу было много, поскольку отказ народу в праве делать самостоятельный выбор и сегодня подрывает легитимность действующей власти [6. С. 81]. Однако руководство Верховного Совета УР хорошо понимало, что публичная процедура принятия с высокой вероятностью закончилась бы провалом. Протестные настроения в обществе из-за ухудшающейся социально-экономической ситуации достигли критической точки и многочисленные митинги и пикеты стали практически повседневным явлением. Не случайно, еще в апреле 1994 г. руководители республики были фактически принуждены федеральным центром подписать так называемый Договор об общественном согласии, после чего критика федеральных властей на различных общественно-политических площадках Удмуртии существенно сократилась.

Между тем бюджетникам стабильно на 2-3 месяца задерживали заработную плату. Нередко задерживали выплату пенсий и стипендий. Постоянно возрастала задолженность по детским пособиям, различным компенсациям и выплатам. Промышленные предприятия работали с перебоями и в неполную рабочую неделю, отправляя работников в частично-оплачиваемые отпуска. Государство не рассчитывалось с оборонными предприятиями за произведенную продукцию, в результате чего крупнейшее предприятие республики – «Ижмаш» – в начале 1994 г. вовсе надолго приостановило работу. Из-за сокращений персонала ежемесячно росла безработица, особенно в оборонной отрасли и в строительстве. Вместо производства люди массово вышли на улицы торговать. Сельское хозяйство в силу объективных причин стремительно пришло в упадок. Заработная плата не индексировалась месяцами при высокой инфляции: в 1992 г. она составила 2500%, в 1993 г. – 900%, а в 1994 г. – 220%.

Темпы роста преступности поражали своими масштабами. Развернувшиеся «криминальные войны» и громкое убийство семьи первого заместителя министра МВД по УР Н. А. Перевощикова в октябре 1994 г. принесли Ижевску дурную славу одного из наиболее криминальных городов России. Рейтинг федеральной и региональной власти был минимальным, особенно у Президента РФ Б. Н. Ельцина, не выполнившего практически ни одного из своих многочисленных обещаний.

С учетом всех этих и иных обстоятельств, сопутствовавших процессу подготовки и принятия Конституции УР, по-иному воспринимаются материалы заседания Верховного Совета УР, свидетельствующие о многочисленных процедурных нарушениях при постатейном голосовании, когда некоторые статьи по несколько раз ставились Председателем ВС УР на голосование, пока уставшие депутаты не находили, казалось бы, невозможный компромиссный вариант. Остудив кипевшие страсти, Конституция УР, таким образом, вслед за Конституцией РФ явила собой «своеобразный «кулер» сосуществования разновеликих общественных групп, их интересов и потребностей, а также типов отношений между ними» [5. С. 13].

Сравнительный анализ первоначальной редакции Конституции УР показывает, что лишь около четверти ее статей не подверглись впоследствии изменениям, дополнениям, а то и исключению. На самом деле это говорит не столько о качестве Основного Закона, сколько о том, что он представлял собой на тот момент продукт феноменального социально-политического консенсуса, когда за считанные дни были приведены к общему знаменателю

позиции, казалось бы, непримиримых сторон. В конечном итоге, несомненно, на благо народа Удмуртской Республики.

Список литературы

1. Бехтерев С. Л. Конституционный процесс в Удмуртии: от социалистической демократии к либеральной // Вестн. Удм. ун-та. Серия Экономика и право. 2015. Т. 25. № 5. С. 96-102.

2. Егоров И., Мацузато К. Удмуртская Республика. Хроника политического процесса (1988-1999 гг.) // Регионы России. Хроника и руководители. Т. 7: Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Республика Мордовия. Саппоро: Slavic Research Center, Hokkaido University, 2000. Р. 267-468.

3. Куликов К. И. Удмуртия – субъект России (1990-е годы). Проблемы экономики, политики, национальных отношений. Ижевск: УИИЯЛ УрО РАН, 1999. 280 с.

4. Смирнова С. К., Губогло М. Н. и др. Феномен Удмуртии. Т. 2. Постигение суверенности: становление государственности Удмуртской Республики. Кн. 2. Сфера исполнительной власти. М.-Ижевск: «Удмуртия», 2002. 712 с.

5. Спирин М. Ю. Дуальная природа конституции как средства отражения социальных интересов в национально-территориальном праве // Юридический вестник Самарского ун-та. 2016. № 2. С. 9-14.

6. Тенсин М. В. Конституционно-правовые проблемы обеспечения реализации власти многонационального народа в Российской Федерации // Социум и власть. 2015. № 4. С. 78-82.

7. Шепталин А. А. Этническая мобилизация в Удмуртии в зеркале республиканской прессы // Смирнова С. К., Губогло М. Н. и др. Феномен Удмуртии. Т. 6. «Как слово наше отзовется...». М.- Ижевск, 2008. С. 502-536.

ОСОБЕННОСТИ ПОМЕЩЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН, ПОДЛЕЖАЩИХ ДЕПОРТАЦИИ ИЛИ РЕАДМИССИИ, В СПЕЦИАЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

В.В. Шилохвостов,

студент-магистр, 2 курс, правовая политика государства: история и современность

E-mail: vlad.shilohvostov@mail.ru

В.Е. Зварыгин,

доцент, к.ю.н., заведующий кафедрой уголовного права и криминологии ИПСУБ

ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»

FEATURES OF PLACEMENT OF FOREIGN CITIZENS SUBJECT TO DEPORTATION OR READMISSION IN A SPECIAL INSTITUTION

V. V. Shilohvostov,

master's student, 2nd year, legal policy of the state: history and modernity

E-mail: vlad.shilohvostov@mail.ru

V. E. Zvarygin,

associate Professor, Ph. D., head of the Department of criminal law and criminology of IPSUB

Of the "Udmurt state University»

В целях надлежащего исполнения процедуры выдворения и депортации законодателем был предусмотрен механизм помещения иностранных граждан в специальные учреждения. Приведенный в статье материал затрагивает некоторые процессуальные вопросы нахождения иностранного гражданина в данных помещениях, а также раскрывает сущность процедуры депортации и выдворения.

In order to properly execute the procedure of expulsion and deportation, the legislator provided for a mechanism for placement of foreign citizens in special institutions. The material presented in the article touches on some procedural issues related to the presence of a foreign citizen in these premises, and also discloses the essence of the deportation and expulsion procedure.

Ключевые слова: депортация, реадмиссия, Кодекс административного судопроизводства, специальные учреждения, исковое заявление, срок содержания, срок рассмотрения.

Keywords: deportation, readmission, Code of Administrative Procedure, special institutions, statement of claim, term of detention, term of consideration.

Законодательство Российской Федерации в отношении иностранных граждан предусматривает процедуру их помещения в специальное учреждение. Так, согласно ст. 32.2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» передача иностранного гражданина Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии или прием Российской Федерацией иностранного гражданина, передаваемого иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, осуществляется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальным органом на основании решения о реадмиссии, за исключением случая, предусмотренного п. 1.1 упомянутой статьи.

Рeadмиссия представляет собой комплекс мер, направленных на высылку иностранных граждан и лиц без гражданства с территории страны пребывания и принятие другим государством этих лиц, чье пребывание, нахождение или проживание на территории данного государства не имеет законных оснований. При этом реадмиссию не следует

смешивать с депортацией. Депортация – это принудительное выдворение с территории какого-либо государства иностранного гражданина в связи с утратой у этого гражданина каких-либо законных оснований для его дальнейшего проживания или пребывания на территории этого государства. Стоит отметить, что основным различием реадмиссии от депортации является то, что иностранный гражданин высылается обратно в страну, из которой он прибыл, а не в страну своего гражданства. Данный институт представляет собой механизм принуждения государств на основании международного соглашения. То есть, для того, чтобы осуществить данную процедуру, между государствами должны быть подписаны соглашения о реадмиссии. Применение такого метода занимает значительно меньше времени и средств, так как государству не приходится долго содержать иностранного гражданина на своей территории.

Соглашение о реадмиссии – это двусторонний договор, в котором конкретно указаны взаимные обязанности договаривающихся сторон, а также определенные организационные моменты и мероприятия, необходимые для упрощения процедуры возврата иностранного гражданина. С уверенностью можно сказать, что Россия активно принимает участие в ратификации данных соглашений. На данный момент можно обозначить следующие страны, входящие в Шенгенское пространство, с которыми процедура реадмиссии уже действительна: это Исландия, Норвегия, Испания, Швейцария, Португалия и другие. Кроме того, имеются соглашения со странами СНГ, а именно Армения, Узбекистан, Киргизия и другие.

Для начала стоит отметить несколько важных моментов касательно коллективной высылки. Некоторые категории граждан, а именно беженцы и лица, ищущие убежище исключаются из договоров о реадмиссии и, как правило, не подлежат принудительной депортации. Такие международные договоры как: Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод и Конвенция о статусе беженцев устанавливают запрет непосредственно самой коллективной высылки (статья 4 Протокола №4 к ЕКПЧ) и запрет на выдачу или высылку беженцев (часть 1 статьи 33 КСБ 1951 г.). Российская Федерация является участницей всех вышеперечисленных международных договоров.

Федеральный закон № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» предусматривает определенные способы пересечения государственной границы. Статья 25.1 данного закона закрепляет цели въезда, и на основании этой цели, выдается определенная виза, а именно: дипломатическая, служебная, обыкновенная, транзитная и виза временного проживания лица. В определенных случаях допускается и безвизовое пересечение государственной границы. Тут можно отметить такую категорию иностранных лиц, которыми являются граждане Содружества Независимых Государств. Рассматривая имеющуюся практику безвизового передвижения, важным моментом является то, что такое передвижение не отменяет процедуру заполнения миграционных карт при въезде и необходимости миграционного учета. Пребывание безвизовых категорий мигрантов на территории Российской Федерации после процедуры реадмиссии не может признаваться законным, если первоначальной заявленной целью их въезда было пребывание в России для осуществления трудовой деятельности, в образовательных целях или по семейным обстоятельствам. Исключение составляет правомерный транзит иностранных граждан через территории государств участников соглашений о реадмиссии, когда эти лица находятся здесь проездом в другие страны. Поэтому при наличии международных договоров, иностранное лицо, незаконно находящееся на территории Российской Федерации, подлежит процедуре реадмиссии. Но перед тем, как применить данную процедуру, необходимо осуществить ряд процессуальных действий. Решения о помещении иностранных лиц и лиц без гражданства, подлежащих депортации или реадмиссии в специальное учреждение после внесения изменений в Гражданско-процессуальный кодекс, приобрели самостоятельную категорию дел. Первоначально, особенности рассмотрения данной категории дел определялись правилами, указанными в главе 26.1 ГПК с применением общих положений, вытекающих из публично-правовых

отношений. Однако с 15 сентября 2015 года особенности рассмотрения дел о помещении иностранных лиц, подлежащих депортации или реадмиссии, в специальные учреждения определяются главой 28 Кодекса административного судопроизводства.

Данная глава предусматривает все необходимые процессуальные особенности в сфере помещения иностранных лиц и лиц без гражданства подлежащего депортации или реадмиссии в специальное учреждение, а также рассматривает вопросы, связанные с продлением срока пребывания иностранных лиц в данных учреждениях. При осуществлении правосудия, суды, как правило, рассматривают два вопроса по данной категории дел:

1. Установление необходимых юридически значимых оснований для временного помещения в специальные учреждения иностранного лица, подлежащего реадмиссии;
2. Установление конкретного срока нахождения этого лица в данном учреждении.

Согласно абз.20 п.1 ст.2 Федерального закона от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» под специальным учреждением понимается учреждение федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориального органа, предназначенное для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, или иностранных граждан и лиц без гражданства, принятых Российской Федерацией от иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации [].

При реализации конкретных мер о помещении в специальное учреждение иностранных лиц, подлежащих депортации или реадмиссии, был разработан и принят Приказ Минюста России от 11.09.2014 № 191 «Об утверждении Порядка исполнения Федеральной службой судебных приставов постановления судьи о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждение, предусмотренное законодательством Российской Федерации», который в первую очередь был направлен на упрощение деятельности судебных приставов, а так же определения необходимых процессуальных действий по обеспечению предписанного порядка деятельности судов и структурных подразделений ФССП при исполнении судебного решения о помещении данного лица в специализированные учреждения, подлежащего принудительной депортации и выдворению с территории РФ. По сути своей, Приказ Министерства Юстиции №191 обязывает приставов, после вынесения постановления судьи, сопроводить иностранного гражданина (или лица без гражданства), подлежащего депортации или реадмиссии из здания суда в специальное учреждение и передаче этого лица уполномоченному сотруднику данного учреждения. Стоит отметить, что данный приказ предоставляет возможным судебным приставам применять физическую силу и специальные средства для обеспечения возложенных на них обязательств. Так же, затрагиваются вопросы документооборота в отношении, которого вынесено постановление.

По смыслу статьи 125 КАС РФ (форма и содержание искового заявления) в исковом заявлении о необходимости помещения иностранного лица и лиц без гражданства подлежащих депортации или реадмиссии, указываются общие сведения, а именно: наименование административного истца и ответчика, место их нахождения или место пребывания, дата и место рождения, наименование суда, в который подается данное административное заявление, а так же изложение законных оснований и доводов истцом, необходимых для обоснования своих требований для помещения ответчика в специальные учреждения, иные сведения. Помимо всего прочего, в исковом заявлении необходимо указать срок пребывания, на который истец считает необходимым разместить иностранного гражданина подлежащего принудительной депортации в данном учреждении или продлить его нахождение в этом учреждении.

Как уже было установлено ранее, иностранные граждане и лица без гражданства, не покинувшие территорию Российской Федерации в срок и не имеющие законных оснований для их дальнейшего пребывания, подлежат депортации. До исполнения приказа о депортации, данные лица содержатся в специальных учреждениях. На основании п.4 статьи 32.2 Федерального «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 № 115-ФЗ помещение иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальное учреждение на срок, не превышающий сорока восьми часов, осуществляется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальным органом на основании решения руководителя указанного федерального органа или его заместителя либо руководителя соответствующего территориального органа или его заместителя. То есть, административное исковое заявление о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение подается в суд в течение сорока восьми часов с момента помещения иностранного гражданина, в такое учреждение по решению руководителя уполномоченного органа в сфере миграции или его заместителя. Стоит отметить, что при рассмотрении искового заявления судом, судья одновременно разрешает вопрос, связанный с продлением срока нахождения иностранного гражданина в специальном учреждении на период, необходимый для рассмотрения заявления. Допускается удержания гражданина сроком более сорока восьми часов, но исключительно на основании судебного решения. Так, решением № а-2074/2019 Железнодорожного районного суда города Рязань, был удовлетворен иск Управления МВД России о продлении срока пребывания гражданина *** подлежащего реадмиссии, в Центре временного содержания иностранных граждан на срок 60 суток. В обосновании своих требований указало, что в отношении уроженца Казахской ССР вынесено постановление о признании гражданина *** виновным в совершении правонарушения, предусмотренного п. 1.1 ст. 18.8 КоАП, ему назначено наказание в виде штрафа с административным выдворением за пределы РФ в форме принудительного выдворения. В соответствии с пунктом 11 статьи 31 № 115-ФЗ подлежит процедуре реадмиссии. Кодекс Административного Судопроизводства предусматривает обязанность компетентного федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, указать в исковом заявлении конкретный срок и целесообразность установления такого срока пребывания гражданина в специальном учреждении.

Стоит обратить внимание на то, что в Федеральном Законе «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» не указан максимальный срок содержания иностранных лиц в специальном учреждении, поэтому у судов могут возникать некоторые затруднения в решении этого вопроса. Если рассматривать судебную практику в сфере депортации и реадмиссии, то по большей части суды считают разумным помещение лица в специальное учреждение на срок, не превышающий более трех месяцев.

Статья 268 КАС РФ устанавливает пятидневный срок рассмотрения административного дела о помещении иностранного гражданина в специальное учреждение. Так же стоит отметить, что административное дело о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение рассматривается с участием представителя территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции, подавшего в суд административное исковое заявление, иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в отношении которого рассматривается административное дело о его помещении в специальное учреждение или о продлении срока его пребывания в специальном учреждении, и прокурора []. Как правило, данное исковое заявление подписывается руководителем территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции. Если требования, указанные в исковом заявлении подсудны данному суду, то судья, при поступлении административного искового заявления вносит определение о принятии данного искового заявления к производству. На основании п. 2 ч. 1 ст. 129, при неподсудности данного заявления, такое заявление возвращается истцу.

Список литературы

1. Конвенция о статусе беженцев 28 июля 1951 созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Женев // URL: <http://docs.cntd.ru/document/1900366>.

2. Протокол № 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод «Об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Страсбург, 16 сентября 1963 г.) ETS № 046 // URL: <http://docs.cntd.ru/document/901868009>.

3. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 № 115-ФЗ // URL: <http://docs.cntd.ru/document/901823501>.

4. Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15.08.1996 № 114-ФЗ // URL: <http://docs.cntd.ru/document/9027927>.

5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // URL: <http://docs.cntd.ru/document/420258009>.

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

Д. М. Юнусов,
магистрант направления «Юриспруденция» ИПСУБ
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
E-mail: yunusov.danat@yandex.ru

INTRODUCTION OF AN ENVIRONMENTAL TAX AS A MECHANISM FOR IMPLEMENTING THE CONSTITUTIONAL RIGHT OF CITIZENS TO A FAVORABLE ENVIRONMENT

D. M. Yunusov,
master's degree in "Jurisprudence" IPSUB
Of the "Udmurt state University»
E-mail: yunusov.danat@yandex.ru

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.

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

Ключевые слова: Конституция РФ; Конституция УР; окружающая среда; плата за негативное воздействие на окружающую среду; экологический налог.

Keywords: The Constitution of the Russian Federation; the Constitution of UR; environment; payment for negative impact on the environment; environmental tax.

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 Гл. 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, то есть для правонарушителя – это вид юридической ответственности.

Правовое основание возмещения вреда – это нарушение законодательства об охране окружающей среды [5; 6]. 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 их 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 г. (до этого Верховный Суд 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. Но не 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 г. 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 литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 17.12.2019).

2. Конституция Удмуртской Республики. URL: <http://www.udmgossoviet.ru/> (дата обращения 17.12.2019).

3. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «Об охране окружающей среды». URL: <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 г.). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 17.12.2019).

5. 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. № 5-2. Изд-во «Удм. ун-т». Ижевск, 2015. С.7-16.

6.Юнусова Л.З., Юнусов Д.М. Нормативно-правовая база охраны родников как особо охраняемых территорий в пределах городской застройки // Наука сегодня: факты, тенденции, прогнозы. Материалы междунар. науч.-практ. конф. Вологда, 2018. С. 122-124.

Научное издание

**25 ЛЕТ КОНСТИТУЦИИ
УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ:
ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

Сборник статей

Авторская редакция

Подписано в печать 23.01.2020 Формат 60x84 1/16.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 8,14. Уч.-изд. л. .
Тираж 100 экз. Заказ №
Издательство « Jus est»
АНО «Институт компьютерных исследований»
426034, г. Ижевск, ул. Университетская, д. 1
<http://shop.rcd.ru> E-mail: mail.ics.org.ru
Тел./факс: + 7 (3412) 500-295