

International Journal of
CONSTITUTIONAL
AND
STATE LAW

IJCSL

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ
КОНСТИТУЦИОННОГО
И ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

2
2017

No 2

IJCSL

2017

Editorial Board

S.N. Baburin,
doctor of law, professor
(Russian Federation)

V.V. Bachila,
candidate of law, assistant
professor
(Republik of Belarus)

A.R. Belkin,
doctor of law, professor
(Russian Federation)

G.A. Vasilevich,
doctor of law, professor
(Republik of Belarus)

V.I. Grishin,
doctor of economic sciences, pro-
fessor
(Russian Federation)

I.V. Groshev,
doctor of psychology, doctor of
economic sciences, professor,
honoured worker of science of the
Russian Federation
(Russian Federation)

G.S. Gurbanov,
doctor of law, professor
(Republic of Azerbaijan)

A.V. Demetrashvili,
doctor of law, professor
(Republic of Georgia)

S.A. Egorov,
candidate of law, assistant
professor
(Russian Federation)

A.A. Kalgina,
candidate of law, associate
professor
(Russian Federation)

O.G. Karpovich,
doctor of political sciences, doctor
of law, professor
(Russian Federation)

R.Kvaratsheliya,
doctor of law,
(Republic of Georgia)

A.Yu. Kirsanov,
candidate of law
(Russian Federation)

V.A. Kruglov,
doctor of law, professor
(Republic of Belarus)

R.A. Kurbanov,
doctor of law, professor, honoured
lawyer of the Russian Federation
(Russian Federation)

V. K. Ladutko,
candidate of law sciences, associ-
ate professor
(Republic of Belarus)

V.O. Luchin,
doctor of law, professor,
honoured worker of science
of the Russian Federation,
honoured lawyer of the Russian
Federation (Russian Federation)

A.L. Mironov,
candidate of law, associate
professor
(Russian Federation)

G.B. Mirzoev,
doctor of law, professor,
honoured lawyer of the Russian
Federation
(Russian Federation)

L.M. Prejgerman,
doctor of physical and mathemati-
cal sciences, professor
(Israel)

A.S. Prudnikov,
doctor of law, professor,
honoured lawyer of the Russian
Federation
(Russian Federation)

T.M. Pryahina,
doctor of law, professor,
(Russian Federation)

K.D. Sazon,
candidate of law (Republic of Be-
larus)

N.I. Utkin,
doctor of law, professor,
honoured lawyer of the
Russian Federation
(Russian Federation)

A.G. Habibulin,
doctor of law, professor
(Russian Federation)

E.N. Hazov,
doctor of law, professor
(Russian Federation)

A.M. Tsaliyev,
doctor of law, professor, member
of the Academy of Humanities,
member of the Academy of legal
sciences of the Russian Federa-
tion
(Russian Federation)

Yu.A. Tsyppkin,
doctor of economic sciences, pro-
fessor
(Russian Federation)

N.M. Chepurnova,
doctor of law, professor, honoured
lawyer of the Russian Federation
(Russian Federation)

R. Chingiz,
professor (Mongolia)

L.T. Chihladze,
doctor of law, professor,
(Russian Federation)

B.S. Ebzeev,
doctor of law, professor,
honoured worker of science
of the Russian Federation, hon-
oured lawyer of the Russian Fed-
eration
(Russian Federation)

N.D. Eriashvili,
candidate of historical scienc-
es, candidate of law, doctor of
economic sciences, professor,
laureate of the RF Government
Prize in the field of science and
technology
(Russian Federation)

Редакционная коллегия

С.Н. Бабурин,
доктор юридических наук,
профессор
(Российская Федерация)

В.В. Бачила,
кандидат юридических
наук, доцент
(Республика Беларусь)

А.Р. Белкин,
доктор юридических наук,
профессор (Российская
Федерация)

Г.А. Василевич,
доктор юридических наук,
профессор
(Республика Беларусь)

В.И. Гришин,
доктор экономических
наук, профессор
(Российская Федерация)

И.В. Groшев,
доктор психологических
наук, доктор
экономических наук,
профессор, заслуженный
деятель науки РФ
(Российская Федерация)

Г.С. Гурбанов,
доктор юридических наук,
профессор
(Азербайджанская
Республика)

А.В. Деметрашвили,
доктор юридических наук,
профессор
(Республика Грузия)

С.А. Егоров,
кандидат юридических
наук, доцент
(Российская Федерация)

А.А. Кальгина,
кандидат юридических
наук, доцент
(Российская Федерация)

О.Г. Карпович,
доктор политических наук,
доктор юридических наук,
профессор
(Российская Федерация)

Р. Кварацхелия,
доктор юридических наук
(Республика Грузия)

А.Ю. Кирсанов,
кандидат юридических
наук
(Российская Федерация)

В.А. Круглов,
доктор юридических наук,
профессор
(Республика Беларусь)

Р.А. Курбанов,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ
(Российская Федерация)

В.К. Ладутько,
кандидат юридических
наук, доцент
(Республика Беларусь)

В.О. Лучин,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
деятель науки РФ,
заслуженный юрист РФ
(Российская Федерация)

Г.Б. Мирзоев,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ
(Российская Федерация)

А.Л. Миронов,
кандидат юридических наук,
доцент
(Российская Федерация)

Л.М. Прейгерман,
доктор физико-
математических наук,
профессор (Израиль)

А.С. Прудников,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ
(Российская Федерация)

Т.М. Пряхина,
доктор юридических наук,
профессор

К.Д. Сазон,
кандидат юридических наук
(Республики Беларусь)

Н.И. Уткин,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ
(Российская Федерация)

А.Г. Хабибулин,
доктор юридических наук,
профессор (Российская
Федерация)

Е.Н. Хазов,
доктор юридических наук,
профессор
(Российская Федерация)

А.М. Цалиев,
доктор юридических наук,
профессор, член
Академии гуманитарных
наук, член Академии
юридических наук РФ
(Российская Федерация)

Ю.А. Цыпкин,
доктор экономических
наук, профессор
(Российская Федерация)

Н.М. Чепурнова,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ
(Российская Федерация)

Р. Чингиз,
профессор (Монголия)

Л.Т. Чихладзе,
доктор юридических наук,
профессор
(Российская Федерация)

Б.С. Эбзеев,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
деятель науки РФ,
заслуженный юрист РФ
(Российская Федерация)

Н.Д. Эриашвили,
кандидат исторических,
юридических наук, доктор
экономических наук,
профессор, лауреат
премии Правительства РФ
в области науки и техники
(Российская Федерация)

Contents 2/2017

Editorial office:

Chief editor of joint editorial

N.D. Eriashvili,
candidate of historical sciences,
candidate of law, doctor
of economics, professor, laureate
of the Russian Federation
Government prize in Science
and Technology.
E-mail: professor60@mail.ru

Scientific secretay
M.V. Saidakhanov,
candidat of law

Representations

in Russia:

CEO of publishing house
«UNITY-DANA»
V.N. Zakaidze
1 Irina Levchenko,
Moscow, 123298
Tel./fax: 8-499-740-60-14(15)
E-mail: unity@unity-dana.ru

in Georgia:

44 Kazbegi Avenue, Tbilisi
0186, Righteous Georgia
A. Kldeiseli
Tel./Fax: +995-32-242-12-07(08)
Registration certificate
404498691

in USA:

3565 Edencroft Road,
Huntingdon Valley, Pennsylvania
David Skhirtladze,
MD, MPH +1 215-760-5939
E-mail: dr.david.skhirtladze@gmail.com

in Israel:

3, Tze'Elim, Yokneam
L.N. Tepman
doctor of economical sciences,
professor
E-mail: tepmn32@list.ru

Distributed by subscription

Index 80682 in catalog
of Agency «Rospechat»
Editorial staff and external reviewers
are not responsible for the quality,
accuracy and correctness of citing of
works by their authors.
Responsibility for the quality,
accuracy and correctness of citing of
works solely lies with the

www.unity-dana.ru
www.niion.org

Problems and prospects of development of local self-government

- E.N. Khazov.** Peculiarities of formation of local self-government in modern Russia..... 5
- V.I. Chervonyuk.** The construction of local governance and local self-government in the Russian Federation: formulation of problem and constitutional solution mechanisms 7
- S.V. Ivantsov.** Organization of the migrant holding centers on the territory of municipalities in Russia 9
- S.A. Egorov.** Problems of financial security of municipalities and their solutions 11
- L.A. Larina.** International standard As a basis for the implementation of local self-government 13
- E.Yu. Zinchenko.** Delimitation of powers between state authorities and local authorities 15
- M. V. Saudakhanov.** State power and local self-government in foreign states: ratio models 18
- V.E. Khazova.** Basic models used in Russia on the election (formation) of the head of municipality..... 21
- M.V. Cheishvili.** Economic basis of municipalities of European states 24

Constitution law

- D.V. Protas, E.V. Protas.** «E-justice» as an innovative global trend 27
- A.A. Khodusov.** Social assistance in Russia 30
- G.M. Pogorelova.** The contract and its importance in the mechanism of legal regulation..... 34
- T.S. Mokhova.** The social nature of modern the Russian state 38
- E.N. Ponkina.** Legal bases and organizational features of procedure pre-trial settlement of tax disputes..... 41

History of state and law

- V.E. Sanin.** The activities of the gendarmerie police department Siberian railway in the fight against crime: XIX — beginning of XX centuries..... 46
- N.L. Fedneva.** To the question about the history of the «charter of deaneries, or police..... 51

Migration policy

- A.S. Prudnikov.** Administrative procedures GUVM of the interior Ministry of Russia concerning compatriots living abroad and wishing to resettle to the Russian Federation 56
- T.A. Prudnikova.** Organizational and legal mechanism of realization of legal status of compatriots living abroad to the Russian Federation 60

Содержание 2/2017

Проблемы и перспективы развития местного самоуправления

- Е.Н. Хазов.** Особенности формирования органов местного самоуправления в современной России..... 5
- В.И. Червонюк.** Конструкция местного управления и местного самоуправления в Российской Федерации: постановка проблемы и конституционные механизмы ее решения..... 7
- С.В. Иванцов.** Организация работы миграционных центров на территории муниципальных образований в России 9
- С.А. Егоров.** Проблемы финансовой обеспеченности муниципальных образований и пути их решения 11
- Л.А. Ларина.** Международный стандарт как основа осуществления местного самоуправления..... 13
- Е.Ю. Зинченко.** Разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления 15
- М.В. Саудаханов.** Государственная власть и местное самоуправление в зарубежных государствах: модели соотношения..... 18
- В.Е. Хазова.** Основные модели, применяемые в России по избранию (формированию) главы муниципального образования 21
- М.В. Чеишвили.** Экономическая основа муниципальных образований европейских стран..... 24

Конституционное право

- Д.В. Протас, Е.В. Протас.** «Электронное правосудие» как инновационная мировая тенденция..... 27
- А.А. Ходусов.** Социальная помощь в России 30
- Г.М. Погорелова.** Договор и его значение в механизме гражданско-правового регулирования 34
- Т.С. Мохова.** Социальный характер современного Российского государства 38
- Е.Н. Понькина.** Правовые основы и организационные особенности процедуры досудебного урегулирования налоговых споров 41

История государства и права

- В.Е. Санин.** Деятельность жандармского полицейского управления Сибирской железной дороги по борьбе с преступностью: XIX — начало XX века 46
- Н.Л. Феднева.** К вопросу об истории разработки «Устава благочиния, или полицейского» 51

Миграционная политика

- А.С. Прудников.** Административные процедуры, осуществляемые ГУВМ МВД России в отношении соотечественников, проживающих за рубежом и желающих переселиться в Российскую Федерацию..... 56
- Т.А. Прудникова.** Организационно-правовой механизм реализации правового статуса соотечественников, проживающих за рубежом в Российской Федерации 60

Главный редактор
Объединенной редакции

Н.Д. Эриашвили

кандидат исторических наук,
кандидат юридических наук,
доктор экономических наук,
профессор, лауреат премии
Правительства РФ в области
науки и техники
E-mail: professor60@mail.ru

Ученый секретарь

М.В. Саудаханов,

кандидат юридических наук

Представительства

в России:

Генеральный директор
издательства «ЮНИТИ-ДАНА»

В.Н. Закаидзе

123298, Москва,

ул. Ирины Левченко, д. 1

Тел./факс: 8-499-740-60-14(15)

E-mail: unity@unity-dana.ru

в Грузии: 0177, Тбилиси,

пр. Александре Казбеги, 44

Анна Клдеисели

Справедливая Грузия

Тел./факс: +995-32-242-12-07(08)

E-mail: sama_saqartvelo@mail.ru

Свидетельство о регистрации

404498691

в США: штат Пенсильвания,

г. Хантингдон Вэли,

ул. Эденкрофт Роуд 3565

Давид Схиртладзе,

E-mail: dr.david.skhirtladze@gmail.com

com

в Израиле: Иокнеам, ул. Цеелим, 8

Л.Н. Тепман

доктор экономических наук,

профессор

E-mail: tepmn32@list.ru

Редакция и внешние рецензенты

не несут ответственности

за качество, правильность и

корректность цитирования

произведений авторами статей.

Ответственность за качество,

правильность и корректность

цитирования произведений

несут исключительно авторы

опубликованных материалов.

www.unity-dana.ru

www.niion.org

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Тезисы выступлений (научные статьи) первой ежегодной Всероссийской научно-практической конференции, состоявшейся 22 апреля 2016 г. в Российском университете дружбы народов

УДК 34
ББК 67

PECULIARITIES OF FORMATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN MODERN RUSSIA

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Evgenij Nikolaevich KHAZOV,
doctor of law, professor, Head of the department of constitutional and municipal law Moscow University of the MIA of Russia named after V.Ya. Kikot

Евгений Николаевич ХАЗОВ,
доктор юридических наук, профессор
начальник кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Annotation. In this article we explore peculiarities of formation of local self-government in modern Russia. Basing on the opinion review being made in this article the author gives the conclusions and his own position on the issue.

Keywords: local self-government, municipality, Russia, peculiarities of formation.

Аннотация. В статье рассмотрены особенности формирования органов местного самоуправления в современной России. На основе проведенного обзора мнений автор делает выводы и предлагает свою позицию по рассматриваемому вопросу.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, Россия, особенности формирования.

В настоящее время в научной литературе проводятся дискуссии общественности, касающиеся реформирования местного самоуправления. Реформа местного самоуправления направлена на учет региональных особенностей при определении структуры органов местного самоуправления.¹

На новом этапе муниципального строительства отмечается существенное повышение роли субъектов Российской Федерации в организации местного самоуправления на своих территориях. При этом правовые новеллы затрагивают и вопросы структуры органов местного самоуправления².

В целях учета особенностей организации структуры органов местного самоуправления в разных субъектах Российской Федерации и оптимизации

моделей местной власти применительно к конкретным региональным и местным условиям федеральный законодатель Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ³ установил, что порядок формирования и структура органов местного самоуправления теперь должны устанавливаться уставами муниципальных образований не только в соответствии с Федеральным законом, но и в соответствии с законами субъектов Российской Федерации, и предоставил возможность определять законами субъектов Российской Федерации способы формирования и (или) избрания представительных органов муниципальных районов, городских округов внутригородским делением, а также способы избрания глав муниципальных образований⁴. В результате

произошел отказ от единого организационного шаблона в пользу вариативности и многообразия форм осуществления местного самоуправления⁵.

Как отметил В.В. Путин, «каждая конкретная территория должна сама решить, как строить систему местной власти, какая форма организации местного самоуправления в наибольшей степени отвечает интересам граждан, будут ли они выбирать главу муниципального образования прямым голосованием или делегируют это право избранному ими же представительному органу муниципальной власти»⁶.

Таким образом, регулирование порядка формирования представительных органов муниципальных районов и городов с внутригородским делением, а также порядка избрания и функциональной роли главы муниципального образования стало обязанностью субъекта РФ⁷.

Федеральный закон №136-ФЗ предусмотрел два варианта формирования представительного органа муниципального района в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального района:

1. делегирование — представительный орган муниципального района формируется из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава. В случае использования данного варианта должна устанавливаться либо равная норма представительства независимо от численности населения поселения, либо норма представительства поселений, входящих в состав муниципального района, исходя из численности населения поселения. При этом норма представительства одного поселения, входящего в состав муниципального района, не может превышать одну треть от установленной численности представительного органа указанного муниципального района;

2. прямые выборы — депутаты представительного органа муниципального района избираются на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании⁸. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района.

Подобные варианты формирования представительного органа и ранее предусматривались Федеральным законом №131-ФЗ (за исключением делегирования по квоте, исходя из численности населения поселения). По данным мониторинга федеральных органов исполнительной власти, по состоянию на 1 мая 2014 г. в абсолютном большинстве муниципальных районов представитель-

ные органы формировались на основе прямых выборов и только в 285 из 1815 муниципальных районов — путем делегирования⁹.

По итогам муниципальной реформы 2014 г. ситуация серьезно изменилась — субъекты РФ стимулировали массовый переход к формированию представительных органов районов на основе делегирования. По мнению некоторых экспертов, «данная форма представляется предпочтительнее, поскольку обеспечивает равномерность представительства каждого из поселений на уровне района». Теперь такой подход является для большинства муниципальных образований обязательным. И только часть субъектов РФ сохранили за муниципальными образованиями право самим определять порядок формирования представительных органов районов¹⁰.

Все это приводит к выводу, что позитивно оценивать Закон № 136-ФЗ следует с осторожностью. Он носит двойственный характер. С одной стороны, Закон приближает муниципальную власть к населению, оптимизирует функциональное содержание различных уровней этой власти, а с другой — ослабляет сущностную основу местного самоуправления, ограничивает его организационную самостоятельность, усиливает в нем государственное начало¹¹. К сожалению, не исключены шаги, ведущие к поглощению местного самоуправления региональной государственной властью. В этих условиях окончательную оценку новому Закону можно будет дать по результатам анализа правоприменительной практики.

¹ Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А., Чихладзе Л.Т. Актуальные проблемы муниципального права: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Под ред. Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016.

² Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Антонова Н.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Осавелюк А.М., Миронов А.Л., Чихладзе Л.Т., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю., Кальгина А.А., Галушкин А.А., Саудаханов М.В., Пашенцев Д.А., Бышков П.А., Акимова С.А., Зенин С.С. Муниципальное право России: Учебник. М., 2016.

³ Федеральный закон от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015 г.) «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // <http://www.pravo.gov.ru>

⁴ Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н. Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Кальгина А.А., Шуленин В.В., Егоров С.А., Миронов А.Л., Кирсанов А.Ю., Саудаханов М.В. Актуальные проблемы избирательного права. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016.

⁵ Прудников А.С., Хазов Е.Н., Грудцына Л.Ю., Чепурной А.Г., Кардашова И.Б., Антонова Н.А., Егоров С.А., Проценко Е.Д., Усатов Д.Н., Бровко Н.В., Зинченко Е.Ю., Эриашвили Н.Д., Мещеряков А.Н., Староверова О.В., Акимова С.А. Му-

ниципальное право России. М., 2012.

⁶ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 03.12.2015 г. //ос.аз. 2015.№ 275. 4 дек.

⁷ Эриашвили Н.Д., Габричидзе Б.Н., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кальгина А.А., Прудников А.С., Алиев Я.Л., Маюров Н.П., Кирсанов А.Ю., Газлов Д.В., Галузо В.Н. Органы государственной власти в России. Конституционно-правовой аспект: Учеб. пособие для студентов вузов. М., 2016.

⁸ Виноградов В.А., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Егоров С.А., Курскова Г.Ю., Осавелюк А.М., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Павлов Е.А., Шуленин В.В., Кирсанов А.Ю., Саудаханов М.В., Громов К.Э., Тутхания Г.А. Избирательное право: Учебник для студентов вузов. М., 2015.

⁹ Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Виноградов В.А., Егоров С.А., Прудников А.С., Курскова Г.Ю., Миронов А.Л., Освелюк А.М., Павлов Е.А., Эриашвили Н.Д. Избирательное право: Учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.

¹⁰ Лимонов А.М., Хазов Е.Н. Вопросы перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации: проблемы теории и практика // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2016. № 5. С. 121—125.

¹¹ Кикоть В.Я., Румянцев Н.В., Кононов П.И., Бочаров С.Н., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Демидов Ю.Н., Стахов А.И., Братановский С.Н., Зырянов С.М., Васильев Ф.П., Бекетов О.И., Сергеев С.А., Кальгина А.А., Косицын И.А., Головкин В.В., Прудникова Т.А., Футо С.Р. Административное право России: Учебник. 6-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

УДК 34

ББК 67

THE CONSTRUCTION OF LOCAL GOVERNANCE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION: FORMULATION OF PROBLEM AND CONSTITUTIONAL SOLUTION MECHANISMS

КОНСТРУКЦИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЕЕ РЕШЕНИЯ

Vladimir Ivanovich CHERVONYUK,
doctor of law, professor, professor of the department of
constitutional and municipal law Moscow University of
the MIA of Russia named after V.Ya. Kikot
E-mail: v.chervonyuk@yandex.ru

Владимир Иванович ЧЕРВОНЮК,
доктор юридических наук, профессор
профессор кафедры конституционного и муниципально-
го права Московского университета МВД
России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Annotation. In this article we explore the construction of local governance and local self-government in the Russian Federation, define problems and propose constitutional solution mechanisms.

Keywords: local governance, local self-government, constitutional mechanisms.

Аннотация. В статье рассмотрены конструкция местного управления и местного самоуправления в Российской Федерации. Определена проблема и предложены конституционные механизмы ее решения.

Ключевые слова: местное управление, местное самоуправление, конституционные механизмы.

1. Систематическое, на протяжении более десяти лет после принятия базового закона в данной сфере — Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» — внесение крупных («блоковых») изменений свидетельствует о несовершенстве модели (кон-

струкции) организации власти на местах, а вместе с тем и нестабильности конституционных порядков в этой сфере. В результате перманентно проводимых муниципальных реформ полностью переформатированный Закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ существенно изменил конституционно установленную конструкцию местного самоуправления: во-

преки конституционному императиву произошло встраивание структур муниципальной власти в систему органов государственной власти, деформировалась и связанная с этим централизация управления на муниципальном уровне власти. Отмеченное указывает на то, что поиск оптимальной модели организации местного самоуправления в Российской Федерации окончательно не завершён. Настоятельно заявляющая о себе необходимость поддержания высокой степени управляемости на всех уровнях государственной и общественной жизни, обеспечения нормальной жизнедеятельности территорий, придание конституционности действиям и решениям публичных властей на местах со всей очевидностью указывают на то обстоятельство, что существуют объективные основания для учреждения более всего отвечающей конституционным реалиям страны модели муниципального устройства.

2. Основное формально-юридическое препятствие для реформирования организации публичной власти на местах как учеными, так и практиками, усматривается в невозможности внесения поправок в ст. 12 действующей Конституции РФ (что потребовало бы принятие новой Конституции). Анализ проблемы указывает, что существует возможность использования принципиально иного подхода (парадигмы) к решению этой действительно сложной проблемы российской конституционной практики, основанного на учете системных связей норм и принципов Основного закона страны.

С точки зрения предлагаемого подхода, приведение на законодательном уровне положения ст. 10 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в соответствие с положениями ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации не потребует полного пересмотра Конституции: уточнение пределов действия местного самоуправления, или его территориальных основ, устраняет необходимость изменения редакции действующей ст. 12 Основного закона страны.

3. В то же время очевидно, что глава 8 действующей Конституции Российской Федерации подлежит коренному (конструктивному) усовершенствованию или реформированию: взамен существующей должна быть предложена принципиально иная конституционная конструкция устройства публичной власти на местах. Новации касаются, прежде всего, территориальных пределов распространения в Российской Федерации местного самоуправления, и в связи с этим полного или частичного отказа от двухуровневой модели муниципальных образований (упразднения муниципальных районов), а также, соответственно, признания местного самоуправления исключительно на территории городских и сельских поселений. Что касается так называемого второго («искусственного») уровня муниципальных образований, то он должен быть включен в систему

местного управления, с учреждением государственной местной администрации и выборного населением представительного органа власти.

Одновременно реформа должна коснуться уточнения характера взаимоотношений (конституционно-правовых связей) и ответственности высших должностных лиц местного самоуправления. Соответственно, в городских и крупных сельских поселениях избираемые прямыми выборами главы муниципальных образований должны быть ответственными одновременно как перед избирателями (представительными органами местного самоуправления), так и высшим должностным лицом субъекта Федерации; законодательно должны быть уточнены правовые основания и процедуры досрочного прекращения полномочий глав местного самоуправления.

Таким образом, не изменяя конституционно установленной конструкции местного самоуправления, предусмотренной ст. 12, и прежде всего ее главного концепта: «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти», становится возможным посредством реконструкции нормативного состава главы 8 действующей Конституции РФ, с учетом накопленного в стране опыта муниципального строительства, объективно существующей потребности в вариативных моделях организации публичной власти на местах, учредить принципиально новый подход к определению места и роли местного самоуправления в системе конституционного строя, нового формата его компетенционных связей с органами государственной власти, территориальной сферы действия (это не потребует изменения ч. 1 ст. 131 Конституции РФ).

На данной основе становится возможным на конституционном уровне учредить в Российской Федерации отвечающую теории и практике современного российского конституционализма инновационную модель, или организацию местного самоуправления и местного управления.

4. С учетом предлагаемых изменений глава 8 Конституции Российской Федерации могла бы получить иное название: «Местное управление и самоуправление». Отсюда в результате проведенной реформы так называемый «третий» уровень власти получит действительно равноправное (равноправное) признание и юридическое оформление в сравнении с иными («верхними») «этажами» публичной власти. Будет устранена необходимость дальнейших бесчисленных коррекций базового Федерального закона № 131-ФЗ; приведенный в соответствие с конституционными нормами Закон придаст стабильность и устойчивость всему процессу общественно-государственного строительства на местах, обеспечив тем самым и значительно большее, соответствующее современным потребностям качество

государственного (общесоциального) управления. При этом, что немаловажно, окажутся совместимыми конституционные нормы «в букве» и в реальной жизни, должный конституционный порядок одновременно приобретет в конституционной действительности качество действующего порядка.

Библиографический список

1. *Алексеев И.А., Виноградов В.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Зубов И.Н., Кирнос А.В., Кирсанов А.Ю., Миронов А.Л., Олимпиев А.Ю., Осавелюк А.М., Павлов Е.А., Проценко Е.Д., Прудников А.С., Скрипкин Г.Ф., Трофимов М.С., Хазов Е.Н., Чертова Н.А., Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Багмет А.М. и др.* Конституционное право России: Учебник для

студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2013.

2. *Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Антонова Н.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Осавелюк А.М., Миронов А.Л., Чихладзе Л.Т., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю., Кальгина А.А., Галушкин А.А., Саудаханов М.В., Пашенцев Д.А., Бышков П.А., Акимова С.А., Зенин С.С.* Муниципальное право России: Учебник. М., 2016.

3. *Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А., Чихладзе Л.Т.* Актуальные проблемы муниципального права: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Под ред. Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016.

УДК 34

ББК 67

ORGANIZATION OF THE MIGRANT HOLDING CENTERS ON THE TERRITORY OF MUNICIPALITIES IN RUSSIA

ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ МИГРАЦИОННЫХ ЦЕНТРОВ НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИИ

Sergey Vyacheslavovich IVANTSOV,
doctor of law, associate professor, Scientific secretary
Moscow University of the MIA of Russia named after
V.Ya. Kikot

Сергей Вячеславович ИВАНЦОВ,
доктор юридических наук, доцент,
Ученый секретарь Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Annotation. In this article we explore the organization of the migrant holding centers on the territory of municipalities in Russia. Basing on the opinion review being made in this article the author gives the conclusions and his own position on the issue.

Keywords: local self-government, municipality, Russia, migrant holding center.

Аннотация. В статье рассмотрена организация работы миграционных центров на территории муниципальных образований в России. На основе проведенного обзора мнений автор делает выводы и предлагает свою позицию по рассматриваемому вопросу.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, Россия, миграционный центр.

Ежегодно на территорию России прибывает более 10 млн иностранных граждан. Их «приспособленность» к местным условиям — уровень владения русским языком, знание культурных норм, традиций принимающего сообщества, основ законодательства, обладание востребованной профессией — оказывает прямое воздействие на успешность социализации мигрантов, характер межнациональных

отношений, восприятие мигрантов местным населением и в итоге — на общественную безопасность¹.

Именно поэтому работа органов государственной власти, коммерческих и общественных организаций в области социальной адаптации и интеграции иностранцев является необходимостью, которая на высшем управленческом уровне сформулирована в Концепции государственной

миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года².

В первую очередь в адаптации и интеграции в российское общество нуждаются иностранные граждане, пребывающие на территории субъектов РФ в течение длительного времени — 1 год и более³.

На сегодняшний день основная масса иностранцев указанной категории представлена трудовыми мигрантами (в основном из государств Средней Азии), а также потенциальными участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающим за рубежом, в том числе лицам, вынужденно покинувшим территорию Украины и прибывшим в Россию в поисках временного убежища⁴.

Так, за 6 месяцев 2015 г. в Вологодскую область прибыло более 13 тыс. иностранных граждан. Из них рабочие цели заявили при въезде 57%. В том числе более 70% трудовых мигрантов представлены гражданами Узбекистана, Таджикистана, Азербайджана, Киргизии. Кроме того, на территории региона находятся более 2 тыс. человек, которым предоставлено временное убежище. С начала 2015 г. за временным убежищем в УФМС России по Вологодской области обратилось около 600 человек (порядка 5% от общего количества прибывших иностранных граждан)⁵.

Таким образом, более 50% иностранцев, въехавших на территорию Вологодской области в 2015 г., задержатся в регионе на длительный срок и потенциально нуждаются в содействии их адаптации к особенностям принимающего сообщества⁶.

Помимо прочего, залогом успешной социализации иностранцев является создание условий для их проживания в период первичной адаптации, а в отношении трудовых мигрантов, кроме того, — создание условий для изучения ими русского языка, культуры, истории, законодательства России⁷.

Одна из мер по решению обозначенных задач — учреждение миграционных центров и центров временного размещения, где могут проживать иностранные работники и участники Государственной программы переселения соотечественников в период их адаптации к особенностям территории пребывания (проживания)⁸.

В Российской Федерации опыт организации работы подобных центров уже имеется: в отношении трудовых мигрантов — в Московской, Оренбургской и Тамбовской областях, в отношении участников Государственной программы переселения соотечественников — в Калининградской области⁹.

Открытые в Тамбовской и Оренбургской областях Центры социальной адаптации иностранцев к социально-экономическим и культурным условиям России ориентированы на работу с мигрантами, имеющими разрешительные документы на право осуществления трудовой деятельности. Поскольку оплата пребывания иностранных граждан в Центрах возложена на работодателей, обязательным условием их пребывания является трудоустроенность. В соответствии с замыслом проекта организовано изучение трудовыми мигрантами, проживающими в указанных Центрах, русского языка, истории России и основ законодательства Российской Федерации.

В Калининградской области, в Центре временного размещения, расположенном в поселке Северный Багратионовского района, участникам Государственной программы переселения соотечественников могут предоставляться жилые помещения на период их адаптации.

В условиях массового прибывания трудовых мигрантов свой опыт предоставления услуг по системе «одного окна» данной категории иностранцев сложился в Московской области. На территории региона успешно реализуется проект единого миграционного центра по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов на право осуществления трудовой деятельности¹⁰.

¹ Богданов А.В., Хазов Е.Н. Незаконная миграция как одна из причин создания и деятельности организованной преступности на территории современной России // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2015. № 4. С. 176—179.

² Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ) // www.kremlin.ru

³ Жестяников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы и основные направления адаптации и интеграции трудовых мигрантов в российское общество (на примере опыта работы УФМС России по Вологодской обл.) // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2015. № 3. С. 172—175.

⁴ Иванцов С.В., Несмелов П.В., Назаров М.В. Миграционные процессы и миграционная безопасность в странах СНГ // Междунар. журнал конституционного и государственного права. 2016. № 2. С. 93—97

⁵ Кикоть В.Я., Румянцев Н.В., Кононов А.М., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Зубач А.В., Бочаров С.Н., Демидов Ю.Н., Кононов П.И., Костенников М.В., Куракин А.В., Зырянов С.М., Стахов А.И., Бекетов О.И., Кальгина А.А., Головкин В.В., Братановский С.Н., Прудникова Т.А., Амельякова В.Н. Административное право России: Учебник. 7-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017.

⁶ Жестяников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. Региональные миграционные центры как одно из приоритетных направлений реализации государственной миграционной политики России // Междунар. журнал конституционного и государственного права. 2016. № 2. С. 98—102.

⁷ Андрейцо С.Ю., Хазов Е.Н. Основные направления деятельности полиции по противодействию дискриминации иностранных граждан в России // Вестник Моск. ун-та МВД

России. 2016. № 3. С. 60—65.

⁸ Жестяников С.Г., Хазов Е.Н., Егоров С.А. Перспективные направления работы с иностранными гражданами на примере УФМС по Вологодской области (практическое применение многоуровневой системы) // Развитие государственности и права в Республике Крым: Мат-лы Всерос. науч.-практ. конф. / Под общ. ред. С.А. Буткевича. 2016. С. 178—183.

⁹ Кикоть В.Я., Румянцев Н.В., Кононов П.И., Бочаров С.Н.,

Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Демидов Ю.Н., Стахов А.И., Братановский С.Н., Зырянов С.М., Васильев Ф.П., Бекетов О.И., Сергеев С.А., Кальгина А.А., Косицын И.А., Голловко В.В., Прудникова Т.А., Футо С.Р. Административное право России: Учебник. 6-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

¹⁰ Андрейцо С.Ю., Хазов Е.Н. Современные тенденции реализации миграционной политики в России // Вестник экономической безопасности. 2016. № 2. С. 18—23.

УДК 34

ББК 67

PROBLEMS OF FINANCIAL SECURITY OF MUNICIPALITIES AND THEIR SOLUTIONS

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Sergei Alekseevich EGOROV,
candidate of law, associate professor deputy head of
the department of constitutional and municipal law
Moscow University of the MIA of Russia named after
V.Ya. Kikot

Сергей Алексеевич ЕГОРОВ,
заместитель начальника кафедры
конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России имени В.Я.
Кикотя кандидат юридических наук, доцент
E-mail: support@mosu-mvd.com

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Annotation. In this article we explore problems of financial security of municipalities and their solutions. Basing on the opinion review being made in this article the author gives the conclusions and his own position on the issue.

Keywords: local self-government, municipality, finance.

Аннотация. В статье рассмотрены проблемы финансовой обеспеченности муниципальных образований и пути их решения. На основе проведенного обзора мнений автор делает выводы и предлагает свою позицию по рассматриваемому вопросу.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, финансы.

В сложных современных экономических условиях на финансовом рынке главной задачей экономической политики стало сохранение финансовой стабильности. По мере постепенной стабилизации ситуации в финансовой системе в начале 2015 г. акцент государственной экономической политики сместился на смягчение негативных последствий на экономику¹.

Министерством финансов России были приняты Основные направления бюджетной политики, при подготовке которых были учтены положения Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации², указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г., Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до

2018 г. (утв. Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 14 мая 2015 г.), государственных программ Российской Федерации, а также Основных направлений налоговой политики на 2016 г. и плановый период 2017 и 2018 гг.³.

В целях обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов, оценки рисков и своевременной проработки мер по их минимизации с 2015 г. в Бюджетный кодекс было включено требование о разработке и представлении в законодательные органы одновременно с проектом бюджета проекта долгосрочного бюджетного прогноза.

С 2016 г. формирование и исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации обязательно в «программном» формате. К полномочиям субъекта Российской Федерации отнесен вопрос составления

местных бюджетов муниципальных образований на основе муниципальных программ.

Бюджетным кодексом Российской Федерации предусмотрено, что муниципальные программы утверждаются местной администрацией муниципального образования. Сроки муниципальных программ определяются местной администрацией муниципального образования в устанавливаемом ей порядке. Порядок принятия решений муниципальных программ и формирования и реализации указанных программ устанавливается муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования. Объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации муниципальных программ утверждается решением о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвердившим программу муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования⁴.

Анализ эффективности бюджетных расходов, а также выработка согласованной позиции по их корректировке и перераспределению объемов финансирования на реализацию отдельных мероприятий в пользу тех мероприятий, которые отвечают критериям наибольшей эффективности и обеспечивают ускоренное социально-экономическое развитие России, стали ключевыми направлениями деятельности Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов в 2015 г.⁵

В рамках решения задачи по созданию условий для улучшения качества государственных и муниципальных услуг продолжается работа по стимулированию более рационального использования средств местных бюджетов⁶.

Принято постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2014 г. № 151, согласно которому базовые (отраслевые) перечни государственных и муниципальных услуг и работ формируются и ведутся федеральными органами исполнительной власти в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет», доступ к которой осуществляется через Единый портал бюджетной системы Российской Федерации (далее — Единый портал).

В 2015 г. было сформировано 29 базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ. В соответствии с ними в целях обеспечения единых подходов для определения государственных (муниципальных) услуг, возможности их сравнения и анализа по объему, качеству и иным показателям в 2015 г. сформированы ведомственные перечни государственных и муниципальных услуг и работ⁷.

Министерством финансов России в адрес федеральных органов исполнительной власти направлены Методические рекомендации по установле-

нию общих требований к порядку расчета объема финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), предусматривающих использование установленных законодательством нормативов (норм) оказания государственных (муниципальных) услуг и примерную форму указанного акта⁸.

В связи с изменением в 2014 г. организации местного самоуправления, предусматривающим возможность образования по решению субъекта Российской Федерации новых видов муниципальных образований (городского округа с внутригородским делением и внутригородского района), а также перераспределением вопросов местного значения между муниципальными районами и сельскими поселениями, в бюджетное законодательство Российской Федерации внесены изменения, предусматривающие включение с 2015 г. в бюджетную систему Российской Федерации бюджетов новых видов муниципальных образований, создание условий для обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных районов и сельских поселений и уточняющие подходы к межбюджетному регулированию и организации межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях⁹.

Одним из направлений повышения эффективности бюджетных расходов является улучшение качества работы контрольных органов.

В целях внедрения единой методики осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и внутреннего финансового аудита постановлением Правительства Российской Федерации

от 17 марта 2014 г. № 193 были утверждены Правила осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации) внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, а также разработаны методические рекомендации по осуществлению внутреннего финансового контроля и методические рекомендации по осуществлению внутреннего финансового аудита.

¹Алексеев И.А., Виноградов В.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Зубов И.Н., Киринос А.В., Кирсанов А.Ю., Миронов А.Л., Олимпиев А.Ю., Осавелюк А.М., Павлов Е.А., Проценко Е.Д., Прудников А.С., Скрипкин Г.Ф., Трофимов М.С., Хазов Е.Н., Чертова Н.А., Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Багмет А.М. и др. Конституционное право России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2013.

²Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 03.12.2015 г. // Рос. газ. 2015. № 275. 4 дек.

³Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов // <http://www.minfin.ru> (По сост. на 27.07.2015)

⁴Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Антонова Н.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Осавелюк А.М., Миронов А.Л., Чихладзе Л.Т., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю., Кальгина А.А., Галушкин А.А., Саудаханов М.В., Пашенцев Д.А., Бышков П.А., Акимова С.А., Зенин С.С. Муниципальное право России: Учебник. М., 2016.

⁵Саудаханов М.В. О некоторых проблемах гражданско-правового регулирования предпринимательства в Российской Федерации // Образование. Наука. Научные кадры. 2013. № 7. С. 60—62

⁶Егоров С.А. Предпринимательская деятельность, гарантии

реализации конституционного права граждан на свободное использование своих способностей для занятия данным видом деятельности // Закон и право. 2005. № 7. С. 69.

⁷Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Чучеренко П.А., Чихладзе Л.Т. Актуальные проблемы муниципально-го права: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Под ред. Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016.

⁸Саудаханов М.В., Егоров С.А. Реализация права граждан на свободное использование своих способностей для занятия предпринимательством: понятие и содержание // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2014. № 3. С. 38—44.

⁹Егоров С.А. Конституционно-правовые основы права граждан на свободное использование своих способностей для занятия предпринимательской деятельностью: Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2005.

УДК 34

ББК 67

INTERNATIONAL STANDARD AS A BASIS FOR THE IMPLEMENTATION OF LOCAL SELF- GOVERNMENT

МЕЖДУНАРОДНЫЙ СТАНДАРТ КАК ОСНОВА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Larisa Anatolevna LARINA,
candidate of law, associate professor, deputy head of
the department of constitutional and municipal law
Moscow University of the MIA of Russia named after
V. Ya. Kikot

Лариса Анатольевна ЛАРИНА,
кандидат юридических наук, доцент,
заместитель начальника кафедры конституционно-
го и муниципального права Московского универ-
ситета МВД России имени В.Я. Кикота

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Annotation. In this article we explore international standard as a basis for the implementation of local self-government. Basing on the opinion review being made in this article the author gives the conclusions and his own position on the issue.

Keywords: local self-government, municipality, international standard.

Аннотация. В статье рассмотрен международный стандарт как основа осуществления местного самоуправления. На основе проведенного обзора мнений автор делает выводы и предлагает свою позицию по рассматриваемому вопросу.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, международный стандарт.

Государства — члены Совета Европы, признавая нормы Европейской Хартии местного самоуправления, подписавшие ее, подтвердили этот факт, ратифицировав данный акт в государственных парламентах, и реализовали нормы Хартии в законах.

Статья 3 Европейской хартии местного самоуправления закрепляет определение местного самоуправления — право и реальная способность органов местной власти регламентировать большую

часть государственных дел и управлять ею. Причем реализация возможна в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного самоуправления. Реализация права на осуществление местного самоуправления должна быть не только гарантирована действующей национальной конституцией и законами государства, но и у государства должна быть возможность реализации данного права. Финансовые средства должны быть соразмерны полно-

мочиям органов местного самоуправления. Прежде всего, это финансовые государственные гарантии, а затем и эффективное формирование местных бюджетов.

Практика показывает, что органы местной власти в этих целях эффективно используют местные налоги и сборы, ставки которых установлены законом. Международные гарантии присоединившихся к Хартии государств устанавливают возможность защиты финансово слабых органов местного самоуправления. Так, финансово слабые органы местной власти могут различными способами и из различных источников получить финансовую поддержку. Для финансового выравнивания или аналогичных мер распределения источников финансирования применено правило перераспределения финансов, используются такие механизмы, как субсидии, субвенции, дотации местных бюджетов. Особенности реализации данных правил базируются на сбалансированных финансовых системах государств и местных единиц.

Европейская Хартия местного самоуправления выступает базой для территориальных единиц. Право на возможность осуществления местного самоуправления предоставляет государствам гарантии легитимации власти на местах, ее статуса. Европейская Хартия предусматривает защиту территориальных разграничений органов местной власти, причем государства могут указать территории, к которым будет применяться Хартия.

Безусловно, способность органов местного самоуправления осуществлять свои полномочия зависит от ряда факторов, прежде всего, от эффективной работы должностных лиц, отсутствия коррупционных проявлений, абстенгеизма избирателей, доверия власти, взаимодействия власти с населением территориальных единиц, реализации полномочий органов местного самоуправления, как собственных, так и отдельных государственных полномочий, экономической основы местного самоуправления, прежде всего, доходов местных бюджетов и т.д. Следует отметить, что реализация полномочий возможна исключительно в рамках национального законодательства. Фактически действующие европейские национальные конституции подтверждают нормы Европейской Хартии местного самоуправления. Территориальные органы местного самоуправления в своих уставах также устанавливают приемлемые для территориальных единиц государств и соответствующие Хартии нормы.

Европейская Хартия местного самоуправления устанавливает норму об ответственности органов местного самоуправления. Причем основания ответственности закрепляются в национальном законодательстве. Так, российское законодательство устанавливает ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного са-

моуправления, контроль и надзор за их деятельностью. Европейская же Хартия разделяет возможность привлечения к ответственности органы местного самоуправления, а контроль за деятельностью органов местного самоуправления устанавлен административный.

Следует отметить, что Европейская Хартия местного самоуправления не упоминает государственный контроль органов местного самоуправления с точки зрения выполнения непосредственных полномочий органов местного самоуправления. Это — сфера деятельности соответствующих органов внутренних дел местного самоуправления. Административный контроль, по мнению международного стандарта, возможен лишь за выполнением делегированных полномочий. Российское законодательство закрепляет такие формы делегированных полномочий, как отдельные государственные полномочия. В частности, в результате порученных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий государство (в лице, например, Российской Федерации) оставляет за собой обязанность государственного контроля исполнения переданных полномочий, а также и расходования финансов, сопровождающих это полномочие.

Практика показывает, что в Российской Федерации государственный контроль в данном случае осуществляется в городских округах — наукоградах, закрытых административно-территориальных образованиях. Внутримunicipальный контроль (или ведомственный) осуществляется постоянно по вертикали построения органов местного самоуправления, в том числе и с учетом двухуровневого построения в Российской Федерации. Государственный контроль осуществляют уполномоченные органы государственной власти на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации.

Интересы местного населения, указанные в Европейской Хартии местного самоуправления, охватывают зачастую субъективные права граждан. Субъекты правоотношений пользуются соответствующими социальными благами, а государство их гарантирует в виде юридического дозволения. Интересным представляются субъекты и формы осуществления местного самоуправления. Хартия упоминает советы или собрания в качестве избираемых населением органов местного самоуправления, а также функциональные основы их деятельности — референдумы, выборы и иные формы, предусмотренные национальными конституциями.

Особенность эффективности Европейской Хартии местного самоуправления зависит от реальной возможности государств применять на практике закрепленные основополагающие принципы.

Библиографический список

1. *Алексеев И.А., Виноградов В.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Зубов И.Н., Кирнос А.В., Кирсанов А.Ю., Миронов А.Л., Олимпиев А.Ю., Осавелюк А.М., Павлов Е.А., Проценко Е.Д., Прудников А.С., Скрипкин Г.Ф., Трофимов М.С., Хазов Е.Н., Чертова Н.А., Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Багмет А.М. и др.* Конституционное право России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2013.

2. *Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Антонова Н.А., Егоров С.А.,*

Зинченко Е.Ю., Осавелюк А.М., Миронов А.Л., Чихладзе Л.Т., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю., Кальгина А.А., Галушкин А.А., Саудаханов М.В., Пашенцев Д.А., Бышков П.А., Акимова С.А., Зенин С.С. Муниципальное право России: Учебник. М., 2016.

3. *Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А., Чихладзе Л.Т.* Актуальные проблемы муниципального права: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Под ред. Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016.

УДК 34

ББК 67

DELIMITATION OF POWERS BETWEEN STATE AUTHORITIES AND LOCAL AUTHORITIES

РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Elena Yurevna ZINCHENKO,

candidate of law, professor of the department of constitutional and municipal law Moscow University of the MIA of Russia named after V.Ya. Kikot

Елена Юрьевна ЗИНЧЕНКО,

кандидат юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Annotation. In this article we explore problems delimitation of powers between state authorities and local authorities. Basing on the opinion review being made in this article the author gives the conclusions and his own position on the issue.

Keywords: local self-government, municipality, state authorities.

Аннотация. В статье рассмотрены проблемы разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. На основе проведенного обзора мнений автор делает выводы и предлагает свою позицию по рассматриваемому вопросу.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, органы государственной власти.

Согласно Конституции Российская Федерация демократическое федеративное правовое государство, основополагающими принципами государственного устройства которого являются принципы федерализма, правового государства и местного самоуправления¹. Данная трехуровневая правовая система построена по принципу верховенства правовых актов более высокого уровня, но не по всем вопросам, а только по вопросам, входящим в исключительную компетенцию соот-

ветствующего уровня власти, либо по вопросам совместного ведения разных уровней власти². В остальных случаях уполномоченные органы соответствующего уровня власти осуществляют собственное правовое регулирование³.

Юридическая конструкция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», на наш взгляд, недостаточно четко конкретизировала конституционные нормы о местном самоу-

правления в части определения конкретных предметов ведения местного самоуправления, что значительно усложнило реальное разграничение полномочий между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления⁴. В связи с этим выделим три правовые проблемы, которые, по нашему мнению, требуют законодательного разрешения.

Прежде всего, полагаем, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» требует уточнения в части регламентации перечня вопросов местного значения, отнесенных к ведению муниципальных образований (сегодня их 30). В действующем варианте многие из них с достаточным на то основанием могут быть отнесены к государственным. В их числе, например, обеспечение санитарного благополучия населения, охрана общественного порядка, создание условий для жилищного и социально-культурного строительства, содержание дорог, организация транспортного обслуживания населения, социальная поддержка населения, содействие занятости населения, охрана окружающей среды⁵.

Считаем, что данные вопросы точнее было бы назвать предметами совместного ведения органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления. В названном Федеральном законе также следует выделить вопросы, находящиеся в исключительном ведении местного самоуправления, и вопросы совместного ведения субъекта РФ и местного самоуправления.

Шаги в этом направлении законодателем уже сделаны: статьями 84, 85, 86, 87 Бюджетного кодекса РФ определены виды расходов, которые финансируются либо исключительно и отдельно из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ или местного бюджета, либо совместно из бюджетов всех уровней. Очевидно, что эти расходы не совпадают с перечнем вопросов местного значения, предусмотренных ст. 7 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Необходимо в ближайшее время определить порядок реализации полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти по вопросам совместного ведения и совместного финансирования. Без такого разграничения полномочий при реализации полномочий при решении вопросов, находящихся в исключительном ведении органов местного самоуправления, и вопросов, находящихся в совместном ведении, возникнут споры, в первую очередь, межбюджетные. Согласно общему правилу органы государственной власти и местного самоуправления не должны вторгаться в компетенцию друг друга⁶. Однако на практике это имеет место, что

не способствует стабильности взаимоотношений между органами государственной власти и местного самоуправления, нередко отрицательно влияет на результаты их работы.

Представляется, что до законодательного уточнения вопросов, относящихся к совместному ведению, совместному правовому регулированию, совместному финансированию, возможно заключение соглашений (договоров) между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования на определенный срок, например, на время действия бюджета субъекта РФ и соответствующего муниципального образования. Это может быть «неплохим полем» для нахождения компромисса и для дальнейшей работы по разграничению полномочий между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления⁷.

Значительно усложняет процесс разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления существующий порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. И это вторая проблема.

Следует согласиться с мнением специалистов, полагающих, что без уточнения понятия «отдельные государственные полномочия», при разном толковании формулы «могут передаваться» (а значит, могут и не передаваться), произойдет пересечение с вопросами местного значения. Таким образом, на одной территории фактически одни и те же вопросы могут решать разные органы власти и управления, что нерационально, не всегда эффективно, а иногда и приводит к отрицательным результатам, вплоть до конфликта ветвей власти⁸.

Необходимо в федеральном законодательстве отделить правовое регулирование вопросов местного значения от иных вопросов, связанных с осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Следует уточнить понятие отдельных государственных полномочий, выделяя из них те, которые должны быть переданы органам местного самоуправления под контролем государства с точки зрения более эффективной их реализации и оптимизации процесса управления, а также те, которые должны быть отнесены к исключительному ведению органов государственной власти и не могут быть переданы для выполнения на другой уровень. Крайне важно при этом, чтобы передаваемые на уровень местного самоуправления государственные полномочия были обеспечены необходимыми для их выполнения ресурсами.

Из последнего вытекает третья проблема, заключающаяся в правовом обеспечении все необ-

ходимых условий для действия органов местного самоуправления в пределах своей компетенции. Органы местного самоуправления не могут наделять себя дополнительной компетенцией помимо предусмотренной законодательством. В этом смысле формула, предусмотренная в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о том, что муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти, должна быть исключена, поскольку здесь также возможно вмешательство в компетенцию других органов власти⁹.

Правовой механизм разрешения споров в таких ситуациях не предусмотрен, а действующий судебный порядок недостаточно оперативен, поскольку в приведенной формулировке заложена возможность для взаимных конфликтов разных уровней власти. Соответственно, ее, по нашему мнению, следует исключить из Федерального закона. Решение вопросов разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления на уровне законодательства большинства субъектов РФ в недостаточной степени, на наш взгляд, вызвано двумя основными причинами:

1. в большинстве субъектов РФ слишком раскручен маховик, направленный на ограничение прав органов местного самоуправления;

2. противоречие и недостатки правового регулирования вопросов разграничения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в федеральном законодательстве, и прежде всего при определении собственных полномочий органов местного самоуправления, не позволяют совершенствовать законодательство субъектов РФ о местном самоуправлении.

Все эти проблемы требуют решения, поскольку без активного вовлечения органов местного самоуправления в процесс выполнения сложных социальных и экономических задач, стоящих перед Россией в современных условиях, повышения уровня их самостоятельности, ответственности и ресурсного обеспечения невозможно эффективное преодоление кризисных явлений и поступательное движение Российского государства вперед.

¹ Алексеев И.А., Виноградов В.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Зубов И.Н., Киринос А.В., Кирсанов А.Ю., Миронов А.Л., Олимпиев А.Ю., Осавелюк А.М., Павлов Е.А., Проценко Е.Д., Прудников А.С., Скрипкин Г.Ф., Трофимов М.С., Хазов Е.Н., Чертова Н.А., Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Багмет А.М. и др. Конституционное право России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2013.

² Зинченко Е.Ю., Зинченко О.В. Конституция Российской Федерации 1993 г. (основные черты и юридические свойства) // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2013. № 6. С. 79—82.

³ Эриашвили Н.Д., Габричидзе Б.Н., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кальгина А.А., Прудников А.С., Алиев Я.Л., Маюров Н.П., Кирсанов А.Ю., Газлов Д.В., Галузо В.Н. Органы государственной власти в России. Конституционно-правовой аспект: Учеб. пособие для студентов вузов. М., 2016.

⁴ Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Антонова Н.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Осавелюк А.М., Миронов А.Л., Чихладзе Л.Т., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю., Кальгина А.А., Галушкин А.А., Саудаханов М.В., Пашенцев Д.А., Бышков П.А., Акимова С.А., Зенин С.С. Муниципальное право России: Учебник. М., 2016.

⁵ Прудников А.С., Хазов Е.Н., Грудцына Л.Ю., Чепурной А.Г., Кардашова И.Б., Антонова Н.А., Егоров С.А., Проценко Е.Д., Усатов Д.Н., Бровко Н.В., Зинченко Е.Ю., Эриашвили Н.Д., Мещеряков А.Н., Староверова О.В., Акимова С.А. Муниципальное право России. М., 2012.

⁶ Кикоть В.Я., Румянцев Н.В., Кононов А.М., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Зубач А.В., Бочаров С.Н., Демидов Ю.Н., Кононов П.И., Костенников М.В., Куракин А.В., Зырянов С.М., Стахов А.И., Бекетов О.И., Кальгина А.А., Головкин В.В., Братановский С.Н., Прудникова Т.А., Амельчакова В.Н. Административное право России: Учебник. 7-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017.

⁷ Зинченко Е.Ю., Зинченко О.В. Особенности разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления (организационно-правовые проблемы и пути их решения) // 30-летие Европейской Хартии местного самоуправления: проблемы, тенденции и перспективы: Сб. мат-в вузовского «круглого стола» профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, аспирантов, докторантов и соискателей. М., 2015. С. 77—83.

⁸ Зинченко Е.Ю., Зинченко О.В. Функции и цели конституционной ответственности как взаимосвязанные категории // Актуальные вопросы теории и практики развития местного самоуправления в России: Сб. ст. профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, аспирантов, докторантов и соискателей. М., 2014. С. 64—70.

⁹ Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А., Чихладзе Л.Т. Актуальные проблемы муниципально-го права: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Под ред. Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016.

STATE POWER AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN FOREIGN STATES: RATIO MODELS

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ: МОДЕЛИ СООТНОШЕНИЯ

Marat Vildanovich SAUDAKHANOV,
candidate of law, lecturer of the department of constitutional and municipal law Moscow University of the MIA of Russia named after V.Ya. Kikot

Марат Вильданович САУДАХАНОВ,
кандидат юридических наук, преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Annotation. In this article we explore ratio models of state power and local self-government in foreign states. The author makes analysis and gives conclusions on the issue.

Keywords: local self-government, state power, ratio models.

Аннотация. В статье рассмотрены модели соотношения государственной власти и местного самоуправления в зарубежных государствах. Автор проводит анализ и делает выводы по рассматриваемому вопросу.

Ключевые слова: местное самоуправление, государственная власть, модели соотношения.

К наиболее распространенным в мире моделям организации местного самоуправления можно отнести следующие:

- централизацию;
- децентрализацию;
- деконцентрацию власти и т.д.¹

При этом выбор соответствующей модели всегда зависит от нескольких обстоятельств, среди которых исторические условия, традиции, а также факторы, связанные с географическим местоположением, политической, социальной и экономической обстановкой.

В процессе анализа юридической литературе, а также исходя из опыта применения на практике сегодня можно выделить два основных подхода к соотношению государственной власти и местного самоуправления.

Концепция первого подхода (применяется большей частью мировых государств) состоит в том, что к органам государственной власти относятся как центральные органы (глава государства, парламент, правительство), так и уполномоченные ими служащие на местах (губернаторы, руководители районов и т.д.)²

При этом местные выборные органы и должностные лица занимаются реализацией не государственной власти, а власти созданных территори-

альных административных служб исключительно в пределах своей компетенции. Кроме того, такие органы местного самоуправления автономны, самостоятельны и выстраивают отношения с «равными себе» на паритетных началах.

Надо сказать, что сегодня конституции большинства государств включают положения о местном самоуправлении и предусматривают наделение последних некоторыми полномочиями органов государственной власти³.

Концепция второго подхода заключается в том, что любой местный представительный орган осуществляет государственную власть и занимает свое, строго определенное место в жесткой, иерархичной системе государственно-властного аппарата. Практическую реализацию указанного подхода можно увидеть на примере таких государств, как Социалистическая Республика Вьетнам, Республика Куба, Китайская Народная Республика, Корейская Народная Демократическая Республика и проч.

Основываясь на представленных подходах, а также с учетом особенностей, присущих тем или иным государствам, представляется возможным выделить основные модели местного самоуправления:

- англосаксонскую;
- континентальную;
- иберийскую;

- советы.

К странам, реализующим англосаксонскую модель, можно отнести Соединенные Штаты Америки (далее — США), Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии (далее — Великобритания), Австралийский Союз, Новую Зеландию, а также некоторые государства Африки⁴ и Юго-Восточной Азии. Здесь, однако, необходимо заметить, что для решения вопросов местного значения и местного управления избираются советы⁵.

Кроме того, наряду с обычными советами для решения конкретных задач и достижения конкретных целей могут быть созданы попечительские советы, отвечающие, например, за развитие библиотек, транспортной инфраструктуры, школьное обеспечение, охрану местной природы и окружающей среды и т.д. Данные советы наделяются полномочиями по расходованию денежных средств, предусмотренных в бюджете города на указанные выше цели.

Также население вправе самостоятельно избирать местных прокурора, шерифа, казначея и т.д.⁶. Надо сказать, что функции коллегиальных исполнительных органов (подобие исполнительных комитетов в социалистических государствах) возлагаются в США на советы и должностных лиц, а, например, в Великобритании — на постоянные комиссии, созданные соответственно отраслям⁷.

Деятельность органов местного самоуправления не подконтрольна центральным органам власти, кроме тех случаев, когда последние осуществляют финансовый контроль над расходованием выделенных целевых денежных средств в местный бюджет.

Следует отметить, что рассматриваемая нами англосаксонская модель возникла из местных общин и приходов, которым помимо исполнения указов королевского двора были предоставлены широкие правотворческие возможности, а также делегированы полицейские функции⁸ и функции по отправлению правосудия⁹.

На наш взгляд, реализация англосаксонской модели местного самоуправления, предполагающей выборность всех органов и должностных лиц, возможна лишь при наличии таких факторов, как:

- традиции правового государства;
- высокий уровень правовой культуры и правового сознания у населения и местных чиновников;
- уважение к закону;
- высокая ответственность выборных органов;
- доверие граждан.

Таким образом, рассматриваемая модель предполагает высокую степень вовлеченности населения в решение вопросов местного значения и позволяет ему (а равно представительным органам населения) контролировать деятельность муницип-

пальных управленцев, а также то, каким образом расходуются средства местного бюджета.

Среди стран, которые используют континентальную модель, можно выделить Французскую Республику¹⁰, Итальянскую Республику, Республику Болгария, Республику Польша и др. Указанная модель предусматривает как выборность местных органов самоуправления, так и назначение органами государственной власти лиц на управленческие должности.

Государственный представитель в лице комиссара или префекта обладает исключительными полномочиями¹¹. Так, любое постановление муниципального совета вступает в силу лишь после подписания его представителем государства. Кроме того, последний вправе приостановить решение муниципалитета, обратиться к центральным органам государственной власти с предложением об отрешении мэра от должности или роспуске представительного органа и т.д.

Таким образом, данная модель, безусловно, ограничивает права местного самоуправления, но в то же время обеспечивает централизацию власти. Это обстоятельство играет важную роль в тех случаях, когда должный уровень правовой культуры и правосознания у населения еще не сформировался.

Иберийская модель организации местного самоуправления присуща следующим странам: Королевство Испания, Португальская Республика, Аргентинская Республика, Федеративная Республика Бразилия, Мексиканские Соединенные Штаты, Боливарианская Республика Венесуэла и другие (в основном испаноязычные) государства Латинской Америки. Административно-территориальное деление предусматривает существование избранных советов, к которым относятся хунты и муниципалитеты, а также избираемые ими или населением единоличные органы (алкальды, регидоры, префекты, мэры). При этом совет наделяется функциями законодателя, а единоличный орган осуществляет исполнительную власть¹².

Центральные органы власти не назначают своего представителя, но после избрания утверждают алкальда в качестве такового в соответствующей административно-территориальной единице. Таким образом, алкальдо осуществляет две функции: исполнительного органа совета и представителя государства, который, в свою очередь, осуществляет контроль над законностью действий органов местного самоуправления.

Алкальд обладает полномочиями по приостановлению на определенный срок решений совета, а также обращению к центральным органам государственной власти с предложениями о его (совета) роспуске, если в отношении последнего будет установлен факт неоднократного нарушения законов.

Отметим, что модель, схожая с иберийской, также реализуется в Японии¹³ и некоторых арабских странах, таких, например, как Египет или Сирия. При этом последней группе государств присущи особенности, связанные с действием мусульманского права¹⁴.

Система советов в настоящее время реализуется в Социалистической Республике Вьетнам, Китайской Народной Республике, Республике Куба. Интересно заметить, что в последние годы существования социалистических европейских государств советы рассматривались и как органы государственной власти, и как органы местного самоуправления. Данный факт нашел свое отражение в национальном законодательстве Республики Болгария, Чешской Республики, Словацкой Республики и ряда других стран. Кроме того, опыт Союза Советских Социалистических Республик позволяет в достаточной степени понимать правовое положение и практику деятельности подобных советов¹⁵.

¹ Чихладзе Л.Т., Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Саудаханов М.В., Белоновский А.Н., Антонова Н.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Осавелюк А.М., Миронов А.Л., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю., Кальгина А.А., Галушкин А.А., Пашенцев Д.А., Бышков П.А., Акимова С.А., Зенин С.С. Муниципальное право России: Учебник. 8-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016.

² Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Прудников А.С., Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Зинченко Е.Ю., Опалева А.А., Чертова Н.А., Осавелюк А.М., Осавелюк А.М., Егоров С.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Алексеев И.А., Кальгина А.А., Кирсанов А.Ю., Гаглоев Д.В., Галушкин А.А., Абазов А.С. Конституционное право России: Учеб. пособие. 8-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017.

³ Подобная возможность предусмотрена и в Конституции РФ (ч.2 ст.132).

⁴ Саудаханов М.В. Органы местного самоуправления Нигерии // Закон и право. 2011. № 9.

⁵ Кикоть В.Я., Румянцев Н.В., Василевич Г.А., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Кардашова И.Б., Кононов П.И., Бочаров С.Н., Осавелюк А.М., Хобелия Д.В., Эйвазов Х.Г., Соломатина Е.А., Сажина В.В., Майле А.Д. Административное право зарубежных стран: Учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.

⁶ Эбзеев Б.С., Белоновский Б.Н., Эриашвили Н.Д., Кальгина А.А., Шуленин В.В., Хазов Е.Н., Саудаханов М.В., Миронов А.Л., Егоров С.А., Кирсанов А.Ю. Актуальные проблемы избирательного права: учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016.

⁷ Исполнительные функции в городах возлагаются на мэров (избранных либо нанятых советом города или непосредственно населением).

⁸ Румянцев Н.В., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Скрипкин Г.Ф., Горшенева И.А., Саудаханов М.В., Миронов А.Л., Егоров С.А. Организация и деятельность полиции (милиции) зарубежных государств: Учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

⁹ Румянцев Н.В., Василевич Г.А., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Бочаров С.Н., Соломатина Е.А., Кардашова И.Б., Осавелюк А.М., Хобелия Д.В., Эйвазов Х.Г., Сажина В.В., Майле А.Д., Чихладзе Л.Т., Антошина А.И., Сушинская С.И. Административное право зарубежных стран: Учебник. 2-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

¹⁰ Саудаханов М.В. Местное самоуправление во Франции // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2012. № 7.

¹¹ Например, руководство местной полицией.

¹² Эбзеев Б.С., Гасанов К.К., Виноградов В.А., Хазов Е.Н., Прудников С.А., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Егоров С.А., Курскова Г.Ю., Осавелюк А.М., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Павлов Е.А., Шуленин В.В., Кирсанов А.Ю., Громов К.Э., Тутхьян Г.А. Избирательное право: Учебник. 2-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

¹³ Саудаханов М.В. Административное заведование в Японии: принципы, особенности, процессуальный контроль // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2011. № 6.

¹⁴ Румянцев Н.В., Саудаханов М.В. Государственное устройство и административная реформа в Королевстве Саудовская Аравия // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2014. № 2.

¹⁵ Кикоть В.Я., Румянцев Н.В., Кононов А.М., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Зубач А.В., Бочаров С.Н., Демидов Ю.Н., Кононов П.И., Костенников М.В., Куракин А.В., Зырянов С.М., Стахов А.И., Бекетов О.И., Кальгина А.А., Головкин В.В., Братановский С.Н., Прудникова Т.А., Амелычакова В.Н. Административное право России: Учебник. 7-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017.

УДК 34
ББК 67

BASIC MODELS USED IN RUSSIA ON THE ELECTION (FORMATION) OF THE HEAD OF MUNICIPALITY

ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ В РОССИИ ПО ИЗБРАНИЮ (ФОРМИРОВАНИЮ) ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Viktoria Yevgenyevna KHAZOVA,
candidate of law, senior lecturer of the department of
civil and labor law, civil procedure Moscow University
of the MIA of Russia named after V.Ya. Kikot

Виктория Евгеньевна ХАЗОВА,
кандидат юридических наук, старший препода-
ватель кафедры гражданского и трудового права,
гражданского процесса Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Annotation. In this article we explore basic models used in Russia on the election (formation) of the head of municipality. Basing on the opinion review being made in this article the author gives the conclusions and his own position on the issue.

Keywords: local self-government, municipality, head of municipality.

Аннотация. В статье рассмотрены основные модели, применяемые в России по избранию (формированию) главы муниципального образования. На основе проведенного обзора мнений автор делает выводы и предлагает свою позицию по рассматриваемому вопросу.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, глава муниципального образования.

Согласно Федеральному закону №136-ФЗ законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования может устанавливаться одна из следующих моделей избрания и деятельности главы муниципального образования:

1. глава избирается на муниципальных выборах (в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек — на сходе граждан) и исполняет полномочия главы местной администрации — в юридической литературе такая модель получила название модели «*сильного мэра*»;

2. глава избирается представительным органом из своего состава, входит в него с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, в то время как глава администрации муниципального образования назначается по конкурсу — такая модель получила название модели «*сити-менеджера*»;

3. глава избирается на муниципальных выборах, входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, а глава администрации муниципального

образования назначается по конкурсу — так называемая «*гибридная модель*»¹;

4. в сельских поселениях также может использоваться модель, при которой глава избирается на муниципальных выборах или представительным органом из своего состава, при этом одновременно исполняет полномочия главы местной администрации и председателя представительного органа (так называемая модель «*три в одном*»)²

Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дополнительно была предоставлена возможность использования в соответствии с законом субъекта РФ³ еще двух моделей:

5. глава муниципального образования наделяется полномочиями по конкурсу и исполняет полномочия главы местной администрации (ус-

ловно назовем эту модель «*сильный мэр по курсу*»);

6. глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и исполняет полномочия главы местной администрации (условно назовем эту модель «*сильный мэр из состава депутатов*»)⁴.

Таким образом, Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ расширено число возможных способов избрания глав муниципальных образований, а также вариантов исполнения ими полномочий главы местной администрации. В частности, Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ установлен способ избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Как показывает анализ практики правоприменения, в ряде случаев наличие в структуре органов местного самоуправления одновременно и главы муниципального образования как высшего должностного лица, и главы местной администрации может порождать конфликтные ситуации и коллизии в практике управления муниципальным образованием, сложно разрешимые в рамках уже закрепленных в законодательстве моделей муниципальной власти, что делает расширение вариативности этих моделей актуальным.

Аналогичная ситуация сложилась и с выборами главы муниципального образования. Раньше вопрос о том, выбирать ли главу на муниципальных выборах или из состава депутатов, решался уставом муниципального образования, принимаемым по демократической процедуре представительным органом. В спорных случаях вопрос иногда выносился на референдум, в соответствии с итогами которого глава муниципального образования обретал соответствующий статус⁵. Теперь содержание устава предопределяется законом субъекта Федерации. Референдум в данном случае неприемлем, поскольку окончательное решение при любом его результате принимает субъект Федерации.

Сама по себе вариативность решения вопросов организации местной власти прогрессивна. По смыслу Закона субъект Федерации может использовать действующую систему, если в данном регионе эта система позволяет местному самоуправлению эффективно развиваться. Но если возникает потребность усовершенствовать организацию власти, Закон предоставляет субъекту Федерации возможность утвердить ту модель, которую он считает наиболее подходящей из числа предусмотренных Федеральным законом о местном самоуправлении⁶.

Это особенно важно иметь в виду, поскольку новый Закон усиливает присутствие государ-

ственной власти не только в определении структуры органов местного самоуправления, но и во внутренней организации деятельности муниципалитетов. В прежней редакции ст. 34 Закона № 131-ФЗ, посвященной органам местного самоуправления, было записано, что порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования. Закон № 136-ФЗ дополняет эту формулу словами «в соответствии с законом субъекта Российской Федерации». Используя новую норму, региональные власти могут по-разному распределять полномочия между органами местного самоуправления. Они не вправе ограничить исключительную компетенцию представительных органов, закрепленную Федеральным законом, но вправе изменить другие прерогативы этих органов, уменьшить или увеличить полномочия глав муниципальных образований, повысить роль руководителя местной администрации, сделав его фактическим лидером муниципального образования, и т.д.⁷.

Необходимо отметить, что в ряде субъектов РФ имеет место прямое навязывание единой модели организации местной власти — с сити-менеджером. Дело не в плюсах и минусах самой модели (все модели имеют право на существование), а именно в отсутствии свободы выбора, в ее навязывании вопреки возражениям муниципалитетов, что прямо противоречит Конституции РФ, согласно которой структуру органов местного самоуправления население определяет самостоятельно⁸. Между тем на практике имели место противоправное давление и навязывание удобной модели местного самоуправления⁹.

Все это приводит к выводу, что позитивно оценивать Закон № 136-ФЗ нужно с осторожностью¹⁰. Нам представляется также, что для преодоления негативных последствий муниципальной реформы необходимо:

- в модели с сити-менеджером вернуться к норме состава комиссии по отбору кандидатур 1/3 от субъекта РФ и 2/3 от муниципальных депутатов. Создать необходимые правовые условия для исполнения указания Президента РФ об организации конструктивного диалога руководителей регионов с органами местного самоуправления и муниципальным сообществом. С этой целью рекомендовать создание при высшем должностном лице субъекта РФ специального консультативного органа. Возможно использование для решения этой задачи региональных советов муниципальных образований;

- признать целесообразным предоставление органам местного самоуправления права самостоятельно выбирать структуру органов

местного самоуправления с учетом местной специфики и мнения населения, как это уже сделано в ряде субъектов РФ¹¹. Закон субъекта РФ об изменении статуса и порядка избрания главы муниципального образования, а также о создании внутригородских муниципальных образований принимать только с учетом мнения населения, выраженного путем массовых опросов или голосования.

¹ Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Виноградов В.А., Егоров С.А., Прудников А.С., Курскова Г.Ю., Миронов А.Л., Освелок А.М., Павлов Е.А., Эриашвили Н.Д. Избирательное право: Учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.

² Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Антонова Н.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Осавелюк А.М., Миронов А.Л., Чихладзе Л.Т., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю., Кальгина А.А., Галушкин А.А., Саудаханов М.В., Пашенцев Д.А., Бышков П.А., Акимова С.А., Зенин С.С. Муниципальное право России. Учебник. М., 2016.

³ Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Кальгина А.А., Шуленин В.В., Егоров С.А., Миронов А.Л., Кирсанов А.Ю., Саудаханов М.В. Актуальные проблемы избирательного права. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016.

⁴ Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А., Чихладзе Л.Т. Актуальные проблемы муниципального права: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Под ред. Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016.

⁵ Прудников А.С., Хазов Е.Н., Грудцына Л.Ю., Чепурной А.Г., Кардашова И.Б., Антонова Н.А., Егоров С.А., Проценко Е.Д., Усатов Д.Н., Бровко Н.В., Зинченко Е.Ю., Эриашвили Н.Д., Мещеряков А.Н., Староверова О.В., Акимова С.А. Муниципальное право России. М., 2012.

⁶ Зинченко Е.Ю., Зинченко О.В. Особенности разграничения полномочий между органами государственной власти и ор-

ганами местного самоуправления (организационно-правовые проблемы и пути их решения) // 30-летие Европейской Хартии местного самоуправления: проблемы, тенденции и перспективы: Сб. мат-в вузовского «круглого стола» профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, аспирантов, докторантов и соискателей. М., 2015. С. 77—83.

⁷ Эриашвили Н.Д., Габричидзе Б.Н., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кальгина А.А., Прудников А.С., Алиев Я.Л., Маюров Н.П., Кирсанов А.Ю., Газлов Д.В., Галузо В.Н. Органы государственной власти в России. Конституционно-правовой аспект: Учебное пособие для студентов вузов. М., 2016.

⁸ Алексеев И.А., Виноградов В.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Зубов И.Н., Киринос А.В., Кирсанов А.Ю., Миронов А.Л., Олимпиев А.Ю., Осавелюк А.М., Павлов Е.А., Проценко Е.Д., Прудников А.С., Скрипкин Г.Ф., Трофимов М.С., Хазов Е.Н., Чертова Н.А., Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Багмет А.М. и др. Конституционное право России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2013.

⁹ Кикоть В.Я., Румянцев Н.В., Кононов А.М., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Зубач А.В., Бочаров С.Н., Демидов Ю.Н., Кононов П.И., Костенников М.В., Куракин А.В., Зырянов С.М., Стахов А.И., Бекетов О.И., Кальгина А.А., Головкин В.В., Братановский С.Н., Прудникова Т.А., Амелычакова В.Н. Административное право России: учебник. 7-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017.

¹⁰ Федеральный закон от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015 г.) «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // <http://www.pravo.gov.ru>

¹¹ Лимонов А.М., Назаров В.Ю., Хазов Е.Н. Перспективные направления и особенности формирования органов местного самоуправления в современной России // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2016. № 2. С. 76—80.

ECONOMIC BASIS OF MUNICIPALITIES OF EUROPEAN STATES

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН

Maria Vladimirovna CHEISHVILI,
candidate of law, associate professor of the department
of constitutional and municipal law Moscow University
of the MIA of Russia named after V. Ya. Kikot

Мария Владимировна ЧЕИШВИЛИ,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного и муниципаль-
ного права Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Annotation. In this article we explore economic basis of municipalities of European states. Basing on the opinion review being made in this article the author gives the conclusions and his own position on the issue.

Keywords: local self-government, municipality, economic basis.

Аннотация. В статье рассмотрена экономическая основа муниципальных образований европейских стран. На основе проведенного обзора мнений автор делает выводы и предлагает свою позицию по рассматриваемому вопросу.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, экономическая основа.

Проблема эффективности местного самоуправления была и остается достаточно актуальной как для России, так и для многих европейских государств. Фундаментом муниципальной власти является экономическая и финансовая основы деятельности местного самоуправления, от состояния которых зависит функционирование публичной власти, ее подлинная самостоятельность и эффективность, реальная способность решать задачи местного значения. В связи с этим наиболее важным представляется рассмотреть специфику именно финансово-экономических аспектов функционирования муниципальных органов европейских государств в современный период.

Европейская Хартия местного самоуправления обязывает государства закрепить во внутреннем законодательстве и применять на практике нормы, гарантирующие политическую, административную и финансовую независимость муниципальных образований. Она также устанавливает необходимость конституционного регулирования автономии местного самоуправления. Кроме того, Хартия является первым юридическим документом, гарантирующим соблюдение принципа субсидиарности государствами — членами Совета Европы.

В соответствии с принципом субсидиарности Хартия закрепляет, что публичные обязательства должны реализовываться на наиболее близком населению уровне и относиться к более высокому административному уровню только в том случае, если решение таких задач силами местных администраций неэффективно или невозможно.

В большинстве европейских стран муниципальные реформы, обеспечивающие самостоятельность местных органов публичной власти, завершились еще в XIX в., однако активная муниципализация имущественных активов и сосредоточение в руках местных органов власти значительных материальных и финансовых средств начинаются только в середине XX в., когда система свободной рыночной экономики достигает высокого уровня развития.

Социально-экономические преобразования затронули все стороны жизнедеятельности муниципальных образований. Муниципальная доктрина справедливо признает многообразие и равноправное развитие всех форм собственности в качестве основы рыночной экономики, децентрализации управления социальными процессами, оптимального сочетания личных и общественных, общегосударственных, региональных

и местных интересов, свободы и демократии в обществе.

Являясь основополагающим правовым документом для государств Европы, в том числе и по данной проблеме, Европейская Хартия о местном самоуправлении устанавливает, что «органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций».

Конституции всех государств Европы предусматривают институт муниципальной собственности как разновидность собственности публичной.

Так, в ст. 140 Конституции Болгарии 1991 г. сказано, что община имеет право на собственность, которая используется в интересах территориальной общности. Режим и перечень ее объектов определяются законом (ст. 17).

В соответствии со ст. 65 Конституции Словацкой Республики 1992 г. община и территориальная единица более высокого уровня при условиях, установленных законом, самостоятельно ведут хозяйство с собственным имуществом и со своими финансовыми средствами.

Согласно Конституции Республики Польша 1997 г. единицам территориального самоуправления принадлежат право собственности и иные имущественные права (ст. 165).

В условиях перехода к децентрализованному государству для стран Европы особую значимость для местных органов приобретает бюджет, который составляет финансовую основу местного самоуправления. Источники местного бюджета определяются законом и включают местные налоги и сборы, а также централизованные дотации государства.

Помимо Конституции нормативной базой, регулирующей материально-финансовые отношения, являются, как правило, специальные законы. Например, в Словакии такими законами являются: Закон № 138 от 1991 г. «О муниципальной собственности», Закон № 554 от 1990 г. «О местных пошлинах». В Польше финансово-экономические вопросы местного самоуправления регулируются Законом № 301 от 1990 г. «О передаче определенной государственной собственности во владение местного самоуправления», Законом 1991 г. «О местных налогах и пошлинах», Законом 1998 г. «О доходах органов территориального самоуправления», Законом 1998 г. «О публичных финансах» и др.

Четкое определение места местных бюджетов в бюджетной системе каждого европейского государства, источников их формирования и использования обусловлена, прежде всего, тем, что

органы местного самоуправления обладают фактической властью лишь при наличии финансовых средств, которыми, в свою очередь, они могут свободно распоряжаться.

Как было отмечено выше, Европейская Хартия о местном самоуправлении 1985 г. в ст. 4 устанавливает принцип субсидиарности, который предусматривает разделение полномочий между органами власти различных уровней и предоставление местным властям полных и исключительных полномочий в пределах их компетенции. В сфере местных финансов (ст. 9 Хартии) принцип субсидиарности проявляется в принципах финансовой автономии (право органов власти на всех уровнях распоряжаться собственными финансовыми средствами) и адекватности финансовых ресурсов (органы местного самоуправления должны располагать финансовыми средствами, достаточными для эффективного выполнения своих функций).

Основополагающую роль играет самостоятельность органов местного самоуправления в формировании, утверждении и исполнении местных бюджетов. Тем самым важным фактором в данном случае становится положение об источниках формирования доходной части местных бюджетов.

В процессе бюджетного регулирования в государствах Европы активно используются методы безвозмездной помощи, оказываемой нижестоящим бюджетам за счет средств вышестоящих. Среди таких методов используются традиционные дотации, субвенции и субсидии. Органы местного самоуправления могут получать доход из частных законных источников, например, от активов, которыми они владеют.

В контексте исследования местного бюджетного регулирования представляется необходимым затронуть вопрос финансового контроля, поскольку государство не может обеспечить социально-экономические программы, не располагая при этом определенными финансовыми ресурсами и не осуществляя за ними соответствующий контроль.

Особенностью финансового контроля за деятельностью местных органов в государствах Европы в сфере целевого использования доходных и расходных средств местного бюджета является то, что, с одной стороны, в случае выделения из центрального бюджета субсидий или кредитов такой контроль осуществляется специально уполномоченными на то государственными органами, с другой — законодательными органами местного самоуправления.

Следует отметить, что межбюджетные отношения между различными уровнями административно-территориального устройства государств

Европы строятся на принципах взаимной ответственности; выравнивания доходов местных бюджетов; компенсации местных бюджетов в случае уменьшения доходов или увеличения расходов, возникающих вследствие решений, принимаемых органами государственной власти; повышения заинтересованности органа местного самоуправления в увеличении собственных доходов бюджета; законности и гласности межбюджетных отношений.

Анализ соответствующего законодательства и правовой литературы рассматриваемых стран позволяет сделать вывод о том, что определенная законодателем расходная часть минимального бюджета исчисляется по нормам и нормативам, установленным представительными вышестоящими органами власти на основе закона и имеющихся средств, тогда как доходная часть минимального бюджета должна покрывать гарантируемые вышестоящими органами власти минимально необходимые расходы.

Несмотря на происходящие интеграционные процессы, следует отметить, что одной из наиболее актуальных проблем местного управления и местного самоуправления государств Европы остается существование муниципалитетов — задолжников, большую часть которых составляют деревни и села; местные бюджеты по-прежнему остаются дотационными. Растущий долг небольших муниципалитетов влечет за собой распродажу муниципального имущества, что может оказывать негативное воздействие на сбалансированное развитие территорий. Система местных финансов остается предметом дебатов на национальном уровне государств Европы.

Таким образом, процесс реформирования местного самоуправления европейских стран должен основываться на адекватном управлении

местными финансами, необходимыми для покрытия возрастающих местных расходов

Несмотря на то что в законодательствах европейских государств достаточно четко прописывается материальная база самоуправления, на сегодняшний день проблема формирования местных бюджетов и муниципальной собственности остается весьма актуальной. Однако интеграция государств Европы в ЕС и распределение ресурсов из структурных фондов ЕС может способствовать развитию и успешному функционированию института местного самоуправления.

Библиографический список

1. *Алексеев И.А., Виноградов В.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Зубов И.Н., Киринос А.В., Кирсанов А.Ю., Миронов А.Л., Олимпиев А.Ю., Осавелюк А.М., Павлов Е.А., Проценко Е.Д., Прудников А.С., Скрипкин Г.Ф., Трофимов М.С., Хазов Е.Н., Чертова Н.А., Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Багмет А.М. и др.* Конституционное право России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2013.

2. *Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Антонова Н.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Осавелюк А.М., Миронов А.Л., Чихладзе Л.Т., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю., Кальгина А.А., Галушкин А.А., Саудаханов М.В., Пашенцев Д.А., Бышков П.А., Акимова С.А., Зенин С.С.* Муниципальное право России: Учебник. М., 2016.

3. *Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А., Чихладзе Л.Т.* Актуальные проблемы муниципального права: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Под ред. Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016.

УДК 34
ББК 67

«E-JUSTICE» AS AN INNOVATIVE GLOBAL TREND

«ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВОСУДИЕ» КАК ИННОВАЦИОННАЯ МИРОВАЯ ТЕНДЕНЦИЯ

Dmitrii Vladimirovich PROTAS,
head of the department for supporting activities of the scientific and technical council, educational and scientific activities of information-analytical center of the judicial department at the Supreme Court of the Russian Federation, doctor of economic sciences, associate professor

Elena Vasilevna PROTAS,
professor of the Moscow Polytechnical University, doctor of pedagogical sciences

Дмитрий Владимирович ПРОТАС,
начальник отдела по обеспечению деятельности научно-технического совета, образовательной и научной деятельности информационно-аналитического центра Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, доктор экономических наук, доцент

Елена Васильевна ПРОТАС,
профессор Московского политехнического университета, доктор педагогических наук
E-mail: evprotas@mail.ru

Научная специальность: 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право

Annotation. The article analyzes international and Russian experience of introduction and interpretation of the concept «electronic justice».

Keywords: e-justice, IT in federal courts, the establishment of the State of the automated system of the Russian Federation «Justice».

Аннотация. В статье анализируется мировой и отечественный опыт внедрения и трактовки понятия «электронное правосудие».

Ключевые слова: электронное правосудие, информатизация федеральных судов, Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие».

Необходимость внедрения современных информационных технологий в область правосудия продиктована стремительным развитием научно-технического прогресса, комплексной компьютеризацией жизнедеятельности человека, общества и государства. Среди лидеров внедрения информационных технологий в работе государственных органов, несмотря на некоторые различия в трактовке самого термина с учетом региональной и законодательной специфики, «электронное правосудие» рассматривается как базовая концепция, направленная на повышение эффективности деятельности государства в целом.

Необходимо сделать оговорку, что само понятие «электронное правосудие» не может рассматриваться отдельно от общего уровня правовой культуры и степени информатизации общества и государства. Как следствие, наибольшего успеха во внедрении элементов «электронного правосудия» достигли в первую очередь страны с развитой усто-

явшейся судебной системой и глубоким уровнем информатизации: США, Великобритания, Германия, Италия, Канада, Сингапур, Австралия и др.

Судебная система США (State Unified Court System) понимает под «электронным правосудием» прежде всего «электронное судопроизводство», а именно, получение информации о судебных делах, поиск документов, их направление в пределах суда и вне их, получение информации о сторонах по делу, о дате подачи и сохранения документа, иной информации, связанной с судопроизводством, а также о практике юридических фирм.

Согласно положениям гражданско-процессуального законодательства США (Federal Rules of Civil Procedure), принятым в 2004 г., общим порядком подачи заявлений в суд является направление документов на бумажных носителях в канцелярию суда; в то же время судам предоставлено право в своих регламентах дополнительно определять правила подачи документов с использованием электронных

средств, которые должны отвечать техническим стандартам, определяемым Конференцией судей США (USA Judge Conference).

В большинстве европейских стран использование информационных и коммуникационных технологий в системе правосудия также нацелено на оказание помощи судам в оперативном получении правовой информации и ее обработке, в первую очередь для арбитражного судопроизводства.

В Великобритании электронная подача документов в суд стала возможной с 2009 г. в Адмиралтейском (морском) и Торговом судах, Лондонском Промышленном и Торговом суде при Королевском суде (Commercial and London Mercantile Court sat the Royal Court of Justice) в соответствии с Правилами гражданского судопроизводства (Civil Procedure Rules).

В Германии подача искового заявления в электронной форме доступна с 2005 г. после вступления в силу Закона «Об использовании электронных форм коммуникации в судопроизводстве». В настоящее время системы электронного судебного документооборота функционируют в восьми из шестнадцати федеральных земель Германии, а также в некоторых федеральных судах (Федеральном верховном суде Германии, Федеральном патентном суде и др.).

С декабря 2005 г. по декабрь 2008 г. в Италии в Арбитражном суде Вероны была проведена апробация «электронной системы гражданского судопроизводства», успешно себя зарекомендовавшая и впоследствии растиражированная. Данная система предоставляет дополнительную возможность для сторон судебного разбирательства создавать, отправлять и подавать в суд процессуальные документы, используя электронную передачу данных. При этом электронный документ, подписанный электронной подписью, законодательно приравнен к соглашению, выполненному в простой письменной форме.

В Финляндии для подачи заявлений в суд в электронной форме используется Система электронной пересылки (SANTRA). Истцы направляют свои заявления о судебной повестке на общий почтовый ящик судов в режиме «одного окна», откуда осуществляется автоматическая диспетчеризация до конкретного суда. Также в электронной форме могут быть направлены: запрос о представлении дополнительных доказательств, отзыв ответчика, вызов на предварительное заседание, протокол предварительного заседания, решение и заочное решение, утвержденное мировое соглашение, уведомление о намерении обжаловать решение, апелляционная жалоба, встречная апелляционная жалоба, заявление о начале банкротства, заявление о приостановлении производства.

В числе стран с существенным уровнем применения информационных технологий находятся

также Бельгия, Австрия, Венгрия, Словакия. В этих странах тоже реализовано автоматизированное взаимодействие как внутреннее для судей и аппарата судов, так и внешнее — с гражданами и организациями.

В целом «электронное правосудие» является стратегическим проектом ЕС по реализации следующих фундаментальных программ: Лиссабонской стратегии (2000), Гаагской программы судебного сотрудничества (2004 — 2007), Программы общественной информатизации (2010).

В азиатском регионе одним из наиболее передовых по внедрению «электронного правосудия» является опыт Сингапура, где Система электронной подачи документов (Electronic Filing System, EFS) была запущена в Верховном суде и нижестоящих судах еще в 2000 г. В настоящее время все документы, используемые в судебном процессе, должны быть направлены в суд посредством использования EFS; при этом документы в бумажной форме должны быть отсканированы и преобразованы в электронный формат (pdf).

В Австралии с 2000 г. также внедрена система электронной подачи судебных документов, но не исключая, а расширяя возможности традиционной подачи материалов в суд. Кроме того, в Австралии в 2010 г. впервые в мире была внедрена национальная система видеоконференц-связи, позволяющая рассматривать гражданские дела, отдельные участники которых не могут находиться в месте заседания по каким-либо причинам.

Значимой вехой информатизации судебной системы Российской Федерации является утверждение постановлением Совета судей Российской Федерации от 11 апреля 2002 г. № 75 Концепции информатизации судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента, в которой помимо прочего было задекларировано создание Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Правосудие» (далее — ГАС «Правосудие»).

На момент ввода в эксплуатацию в конце 2005 г. ГАС «Правосудие», являясь территориально-распределенной информационно-телекоммуникационной системой обработки и передачи информации, обеспечивала предоставление информационно-телекоммуникационных услуг в первую очередь работникам судов и органов Судебного департамента, а также обеспечение взаимодействия организаций и граждан с судебной системой.

Вторым этапом развития ГАС «Правосудие» в рамках реализации федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2007 — 2011 гг., утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2006 г. № 583, стало создание информационного пространства судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента с целью оперативного

представления информации о деятельности судов общей юрисдикции, обеспечения доступности и прозрачности российского правосудия.

В частности, для реализации потребности граждан, общества и государства в свободном доступе к информации, касающейся сферы правосудия и деятельности судов, в составе ГАС «Правосудие» были созданы интернет-порталы судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента (www.sudrf.ru). Информация о судебной статистике в настоящее время размещается на сайте Судебного департамента (www.cdep.ru).

Интернет-порталы обеспечили представительство всех федеральных судов общей юрисдикции и органов Судебного департамента в сети Интернет и образовали так называемый публичный контур ГАС «Правосудие». Пользователи сети Интернет получили доступ к информации об интересующем их суде, о рассматриваемых делах и т.п. Особое внимание было уделено вопросам размещения на сайтах судов сведений о датах рассмотрения дел и судебных решениях.

Современный этап развития информационного пространства ГАС «Правосудие» включает работы по обеспечению подключения к нему мировых судей, а также проведение комплекса мероприятий по созданию системы управления и обеспечения эксплуатации и сервисного обслуживания.

На сегодняшний день общая численность автоматизированных рабочих мест ГАС «Правосудие» превышает 100 тыс. единиц, имущественный комплекс системы включает свыше 700 тыс. единиц средств автоматизации и вычислительной техники (серверное, сетевое и телекоммуникационное оборудование, комплексы видеоконференцсвязи, видео- и аудиопотоколирования хода судебных заседаний, информационные терминалы и экраны (табло), оборудование скрытия свидетеля), размещенных на 2485 объектах автоматизации.

Параллельно с работами над ГАС «Правосудие» были созданы отдельные информационные системы в интересах арбитражных судов Российской Федерации. Характерной чертой данных систем была значительная открытость и технологичность, обусловленная в первую очередь самой спецификой арбитражного судопроизводства, что полностью соответствует общемировым практикам и тенденциям. В частности, был создан информационный портал Высшего Арбитражного Суда РФ (www.arbitr.ru) с широким набором сервисов для конечных пользователей, внедрены программно-аппаратные решения интернет-трансляции, а также запись и стенографирование судебных заседаний, автоматизировано судебное делопроизводство.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде РФ и Прокуратуре РФ», согласно которому в результате внесенной поправки в ст. 126 Конституции РФ Высший Арбитражный Суд Российской Федера-

ции был упразднен с передачей своих функций и полномочий в Верховный Суд Российской Федерации, информационные системы арбитражных судов должны войти в перспективный облик ГАС «Правосудие».

Основным документом, определяющим стратегию внедрения информационных технологий в деятельность судов, их взаимодействие с обществом, является Концепция развития информатизации судов до 2020 г., утвержденная постановлением Президиума Совета судей Российской Федерации от 19 февраля 2015 г. № 439.

В Концепции закреплены два ключевых направления развития информатизации судов — внедрение сервисов электронного правосудия и внедрение юридически значимого электронного документооборота с правоохранительными органами и с федеральными органами исполнительной власти.

Концепция развития информатизации судов до 2020 г. учитывает также изменения в законодательстве и судебной системе страны в целом, что выражается в корректировке мероприятий по информатизации судов в части формирования единого информационного пространства федеральных судов и мировых судей с учетом интеграции автоматизированных систем арбитражных судов в ГАС «Правосудие».

Таким образом, речь идет о формировании единого информационного пространства федеральных судов общей юрисдикции, федеральных арбитражных судов и мировых судей, что в практическом смысле выражается в совокупности баз данных и банков данных, создании информационных систем и использовании информационно-телекоммуникационных систем, функционирующих на основе единых принципов и общих правил.

Библиографический список

1. Гусев А.В. Развитие и совершенствование информационных технологий в деятельности российских судов // Интернет-интервью «Консультант Плюс». 29.09.2014 г. // <http://www.consultant.ru/law/interview/gusev2/>
2. Лебедев В.М. Компьютеризация и информатизация судов — требование времени // Информатизация судов. 2006. № 29.
3. Открытые материалы New York State Unified Court Systems // <http://iapps.courts.state.ny.us/>
4. Талимончик В.П. Международный опыт информационных систем судебных органов // Информационное право. 2009. № 1 (16).
5. Юхневич Л.А. Информатизация судебной системы: первоочередные задачи и перспективы развития // Интернет-интервью «Консультант Плюс». 03.08.2013 г. // <http://www.consultant.ru/law/interview/yukhnevich/>
6. Action Plan on European e-Justice 2009 — 2013 / EUR Lex. Access to European Union Law. 2010.

УДК 34
ББК 67

SOCIAL ASSISTANCE IN RUSSIA СОЦИАЛЬНАЯ ПОМОЩЬ В РОССИИ

Alexey Aleksandrovich KHODUSOV,
head of the department of criminal law of the
International Law Institute, candidate of law, associate
professor

Алексей Александрович ХОДУСОВ,
кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой уголовно-правовых дисциплин
Международного юридического института,
E-mail: yustas-73@mail.ru

Annotation. The article examines the state social assistance in the broad and narrow senses. Broadly, under it means all cash payments to various categories of people who are most in need at this time. This includes all social security benefits and enshrined in Russian legislation payments. Social assistance in the narrower sense is defined in the federal law entitled «On state social assistance». Beneath it is understood the various benefits (compensation, subsidies, grants), as well as the provision of essential goods.

Keywords: social assistance, social protection, benefits, subsidies, disability.

Аннотация. В статье рассматривается государственная социальная помощь в широком и узком смысле. В широком смысле под ней подразумеваются все денежные выплаты различным категориям граждан, которые наиболее в ней нуждаются в настоящее время. Сюда относятся все социальные пособия и закрепленные в законодательстве РФ выплаты. Социальная помощь в узком смысле слова определяется в Федеральном законе «О государственной социальной помощи». Под ней понимаются различные выплаты (компенсации, субсидии, пособия), а также предоставление жизненно необходимых товаров.

Ключевые слова: социальная помощь, социальная защита, пособие, субсидия, инвалидность.

Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека¹. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия² и иные гарантии социальной защиты³.

Важнейшим принципом соцзащиты является адресность различных социальных программ (выплат). Она предполагает правильную идентификацию нуждающихся. Это достигается различными путями.

Во-первых, следует оценить материальное положение семей или отдельных лиц. Во-вторых, можно основываться на определенных показателях, связанных статистически с нуждаемостью. Еще одним путем является создание механизма самоадресования. Он требует от органов социальной защиты большой работы, однако в сложившихся условиях представляется наиболее оптимальным⁴.

Главной чертой социальной помощи является ее адресный характер, т.е. круг получателей ее конкретно определен⁵. Ими могут быть лишь малоимущие семьи, либо одиноко проживающие ма-

лоимущие граждане, имеющие по причинам, не зависящим от них, среднедушевой доход в размере ниже величины прожиточного минимума, который установлен в том или ином субъекте России. Еще одной чертой является ее предоставление в виде натуральной помощи и денежных выплат. Временный характер признан отличительной чертой социальной помощи, оказываемой государством. Она может осуществляться в соответствии с законом, одновременно либо в течение определенного периода (не менее трех месяцев).

Видами социальной помощи являются социальные пособия, компенсации и субсидии малоимущим гражданам.

Социальное пособие — это предоставление на безвозмездной основе определенной денежной суммы гражданам за счет выделенных из бюджета средств.

Субсидия — целевое назначение оплаты материальных благ, предоставляемых гражданам, или оказываемых услуг.

Компенсация — это возмещение расходов, произведенных людьми. Закон предусматривает, кроме денежных выплат, возможность оказания помощи в натуральной форме. То есть при недостатке денежных средств, как правило, местные власти всегда могут помочь продуктами питания, топливом, обувью, одеждой, медикаментами⁶.

Сложившаяся сегодня экономическая ситуация предполагает необходимость проведения более эффективной социальной политики, решения самых острых социальных проблем, разработки новых механизмов, направленных на реализацию социальной политики, которые обеспечивали бы более рациональное использование материальных и финансовых ресурсов.

Расскажем более подробно о видах социальной помощи.

Существует следующая их классификация: денежные выплаты (компенсации, субсидии, социальные пособия и др.); натуральная помощь (одежда, обувь, топливо, продукты питания, медикаменты и др.).

Социальное пособие — предоставление гражданам денежной суммы, выделенной за счет средств бюджетов. Пособия являются безвозмездными. Это означает, что граждане, которые получили их, не возвращают денежную сумму в бюджет, из которого они выплачивались. Получатели пособий, следовательно, могут расходовать их по собственному усмотрению. Это их право. Социальная помощь людям в виде пособий выплачивается в размерах, фиксированных законом. В Федеральном законе определен размер их не указывается, однако устанавливается предельный размер такого вида помощи. В каждом конкретном случае он определяется законодательством субъекта.

Важный отличительный признак субсидии как вида социальной помощи — целевое назначение. Те, кто их получил, не могут эти денежные средства расходовать по собственному усмотрению, как пособия. Их можно тратить лишь на цели, для которых они были выделены.

Описывая виды социальной помощи, следует отметить и компенсацию. Это возмещение гражданам расходов, произведенных ими. В отличие от субсидий и пособий компенсация предоставляется гражданам за расходы, уже осуществленные ими, т.е. она имеет обратный характер. Законодательством прямо устанавливаются случаи предоставления различных компенсаций.

Государственная помощь бывает и в натуральном виде. Закон дает органам исполнительной власти, существующим на местах, самые широкие полномочия. Они могут осуществлять помощь как в натуральной форме, так и в форме денежных выплат. Часто бывает, что в бюджете денег не хватает, и тогда государственная социальная помощь может быть оказана местными властями продуктами питания, топливом, медикаментами, обувью, одеждой и тому подобным. Конечно, для малоимущих семей и проживающих одиноко малоимущих граждан предпочтительнее получать ее в виде денежных средств, которыми они могут распоряжаться самостоятельно. Однако и государственная социальная помощь в натуральном виде часто бывает необходима.

Гуманитарная помощь оказывается тогда, когда следует поддержать социально незащищенные слои населения. Это бывает, как правило, во время войн, стихийных бедствий, катастроф и на сложных этапах экономического и социального развития. Как правило, такая социальная помощь гражданам осуществляется в виде товаров первой необходимости (медикаменты, одежда, обувь, медицинское оборудование). Для решения острейших проблем образования, здравоохранения, поддержки инвалидов и других слоев населения в период с октября 1997 до сентября 1998 г. было направлено в 64 региона нашей страны более 30 млн долл. Основными поставщиками гуманитарной помощи выступили Германия и США (60%). В 1998 г. около 26 тыс. тонн грузов поступило в 70 регионов России. Социальная помощь населению была оказана более чем 30 странами мира.

Социальная защита детей проявляется в различных сферах жизнедеятельности: в среде обитания ребенка; в сфере образования; в сфере семейных отношений.

Во-первых, должен быть защищен определенный уровень жизни детей (витальные потребности, психическое и физическое здоровье).

Во-вторых, социальная помощь детям включает обеспечение безопасности (социальной, экономической, физической).

В-третьих, ребенок должен иметь право развития и самореализации своих возможностей и способностей.

В Семейном кодексе РФ очерчены права ребенка. Государственная политика защиты детства осуществляется по стандартам, которые установлены законодательством. Ребенку гарантируется бесплатное общедоступное начальное, основное и общее среднее (полное) образование. Кроме того, на конкурсной основе предоставляется высшее и среднее профессиональное образование. Должно осуществляться также бесплатное медицинское обслуживание, обеспечение детей питанием. Социальная защита ребенка включает гарантированную материальную поддержку в виде государственных пособий лицам, имеющим детей. Детям предоставляется право на жилище согласно законодательству РФ⁷. Им обеспечивается право на профессиональную ориентацию по достижении 15 лет, на выбор сферы деятельности, оплату и охрану труда, трудоустройство⁸.

Осуществляется социальная реабилитация и социальная адаптация детей, которые попали в трудную жизненную ситуацию. Организуется отдых и оздоровление детей, включая проживающих в экстремальных условиях и на неблагоприятных с точки зрения экологии территориях.

Защита материнства, отцовства, детства, семьи является важным критерием функционирования социального государства. Сегодня сложились четыре

основные формы, в которых осуществляется социальная помощь семье и детям.

Прежде всего, это денежные выплаты на ребенка, а также в связи с его рождением, содержанием и воспитанием (пенсии и пособия)⁹. Кроме того, социальная помощь семье включает налоговые, трудовые, кредитные, жилищные, медицинские и иные льготы семьям, имеющим детей, а также родителям с детьми. Существует также социальное обслуживание семей (юридическая, психологическая, педагогическая и иная помощь)¹⁰. Оказание социальной помощи происходит и в виде бесплатных выдач детям и семье (детского питания, одежды и обуви, лекарств, питания беременным женщинам и др.).

В России для инвалидов предусмотрены следующие виды пенсий¹¹.

1. Трудовая по инвалидности. Она назначается лицам, которые отработали хотя бы день и были признаны инвалидами.

2. Государственная по инвалидности. Она выплачивается участникам Великой Отечественной войны 1941 — 1945 гг., космонавтам, военнослужащим, жителям блокадного Ленинграда, пострадавшим от радиационных и техногенных катастроф.

3. Социальная по инвалидности. Она начисляется инвалидам групп с 1-й по 3-ю, а также детям-инвалидам¹².

Кроме того, у этой категории граждан есть право на бесплатные лекарства, изделия медицинского назначения, санаторно-курортное лечение и др. При этом имеет некоторые нюансы социальная помощь инвалидам. В частности, признанные безработными инвалиды 3-й группы оплачивают половину стоимости лекарств, назначенных врачом.

Кроме оплаты проезда и лекарств данной категории граждан предоставляются также социальные услуги, бесплатные или оплачиваемые частично. К ним относятся: покупка продуктов, а также товаров первой необходимости, таких, как медикаменты; помощь в правовых и юридических вопросах; сопровождение их в медицинские учреждения; уборка квартиры; помощь в доставке топлива и воды, если в доме нет отопления и водопровода; оказание ритуальных услуг.

Данные услуги бесплатны в том случае, если инвалид живет один, или доход на члена семьи меньше прожиточного минимума для данного региона. Эти виды социальной помощи могут предоставляться и на условиях частичной оплаты.

В силу физиологических особенностей люди пожилого возраста являются социально-уязвимой группой населения. Соответственно, они нуждаются в поддержке со стороны государства.

Социальная помощь пожилым, в соответствии с законодательством, это: помощь на дому, в том числе социально-медицинское обслуживание; стационарное обслуживание в учреждениях (пансионатах, домах-интернатах и др.); полустационарная

помощь в отделениях дневного пребывания; срочная помощь разового характера; социально-консультативная помощь, которая направлена на адаптацию инвалидов и граждан пожилого возраста в обществе¹³.

Для реализации данных форм были созданы специальные территориальные центры, занимающиеся выявлением пожилых граждан, которые нуждаются в социальной поддержке. Они определяют виды социальных услуг, необходимые для них, и обеспечивают их предоставление, а также ведут учет нуждающихся¹⁴.

Социальная помощь на дому оказывается пожилым людям социальными работниками, которые предлагают широкий набор услуг, включающий доставку с рынка и из магазинов продуктов питания на дом, доставку из столовых горячих обедов, гуманитарной помощи, лекарств и необходимых товаров, оформление коммунальных и иных платежей, сдачу в ремонт вещей. Социальный работник может по поручению подопечного связаться с нотариусом, а также оформить документы (включая необходимые для помещения в дом-интернат), вызвать врача, пригласить мастеров для ремонта аппаратуры или квартиры. Основные виды услуг предоставляются на дому бесплатно, отдельные из них пенсионер оплачивает из надбавки к пенсии по уходу¹⁵.

Еще одна форма помощи — отделения дневного пребывания. Целью их является помощь пожилым в преодолении одиночества. Организуется питание, отдых, медицинская помощь, просветительские и культурно-массовые мероприятия. В этих заведениях осуществляются разные виды посильного труда, что позволяет вновь ощутить свою полезность и подзаработать ремеслом, рукоделием, шитьем. Клиенты дневного отделения отмечают совместно дни рождения, праздники — в итоге одиночество и старость не выглядят уже столь грустными¹⁶.

Пансионаты, дома-интернаты и иные учреждения стационарного пребывания предназначены для лиц, не имеющих трудоспособных детей, которые обязаны содержать родителей. В учреждения подобного типа могут быть направлены пациенты, которые нуждаются в постоянном медицинском уходе. Кроме того, сюда направляются те, кто не имеет по разным причинам возможности проживать вместе с родственниками.

Местные органы соцзащиты занимаются оформлением в пансионат. Проживающие в интернате пенсионеры на руки получают четверть пенсии, причитающейся им, а оставшиеся средства зачисляются на счет заведения, берущего на себя материальные затраты по уходу за престарелыми и их содержанию. Если в пансионате на данный момент есть свободные места, инвалиды и пенсионеры могут приниматься сюда на временное проживание сроком два — шесть месяцев¹⁷.

Проживающие в таких домах получают благоустроенное жилье с инвентарем и необходимой мебелью, а также постельные принадлежности, обувь и одежду¹⁸. Им предоставляется питание, включая диетическое. Осуществляется наблюдение и лечение пациентов, а также госпитализация при необходимости. Администрация проводит также культурно-массовые мероприятия. Тем не менее в подобных учреждениях часто наблюдается усиление чувства одиночества и зависимости у проживающих, что приближает их уход из жизни. По некоторым данным, ежегодно в таких заведениях умирает до 25% от общего числа проживающих.

¹ Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. // СПС «Консультант Плюс»

² Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Прудников А.С., Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Зинченко Е.Ю., Опалева А.А., Чертова Н.А., Осавелюк А.М., Осавелюк А.М., Егоров С.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Алексеев И.А., Кальгина А.А., Кирсанов А.Ю., Гаглоев Д.В., Галушкин А.А. и др. Конституционное право России. М., 2017.

³ Хазов Е.Н. Понятие, содержание и особенности социально-нравственных гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина // Право и жизнь. 2010. № 141 (3). С. 66—69.

⁴ Абакумов О.Б., Шакун Н.В., Шаламов Р.Г., Хазова В.Е. Основные социальные права и свободы человека и гражданина в России и их конституционно-правовое обеспечение. М., 2014.

⁵ Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения: Учеб. пособие для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2013.

⁶ Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Антонова Н.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Осавелюк А.М., Миронов А.Л., Чихладзе Л.Т., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю., Кальгина А.А., Галушкин А.А., Саудаханов М.В., Пашенцев Д.А., Бышков П.А., Акимова С.А., Зенин С.С. Муниципальное право России: Учебник. М., 2016.

⁷ Эриашвили Н.Д., Габричидзе Б.Н., Белоновский В.Н., Ха-

зов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кальгина А.А., Прудников А.С., Алиев Я.Л., Маюров Н.П., Кирсанов А.Ю., Газлов Д.В., Галузо В.Н. Органы государственной власти в России. Конституционно-правовой аспект: Учеб. пособие для студентов вузов. М., 2016.

⁸ Гасанов К.К., Эриашвили Н.Д., Рассолов И.М., Мышко Ф.Г., Ахмедов Р.М., Прокопович Г.А., Староверова О.В., Чупрова Е.В., Савельев Н.В., Кутров А.А., Хазова В.Е., Рамазанова К.К., Герасимов А.В., Колганова М.В. Трудовое право. М., 2016.

⁹ Михайленко Ю.А. Все о пенсиях: виды, условия назначения, размер: Учебник. М., 2012.

¹⁰ Кузбагаров А.Н., Эриашвили Н.Д., Ахвледиане Ю.Т., Богданов Е.В., Алексей П.В., Власов А.А., Григорьев В.Н., Рассолова Т.М., Архипов А.П., Джабуа У.В., Хазова В.Е., Дудкин А.Ю., Никулина Н.Н. Страхование право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. В.Н. Григорьева, А.Н. Кузбагарова, В.В. Шахова. М., 2014.

¹¹ Федорова Т.А. Основы пенсионного обеспечения. М.: Наука, 2015.

¹² Федеральный закон от 24.11.1995 г. № 181-ФЗ (ред. от 21.07.2014 г., ред. от 29.12.2015 г.) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

¹³ Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А. Актуальные проблемы муниципального права: Учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2016.

¹⁴ Тучкова Е.С. Формирование российской системы пенсионного обеспечения, ее современное состояние и перспективы развития // Страхование ревью. 2013. № 3.

¹⁵ Соловьев А.К. Система пенсионного обеспечения сегодня // Финансы. 2013. № 8.

¹⁶ Федеральный закон от 01.12.2014 г. № 398-ФЗ «Об особенностях пенсионного обеспечения отдельных категорий граждан Российской Федерации, проживающих на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // СЗ РФ. 2014. № 49 (ч. VI). Ст. 6907.

¹⁷ Право социального обеспечения: Учебник / Под ред. К.Н. Гусова. М., 2012.

¹⁸ Хазова В.Е. Направление государственной политики в жилищно-коммунальной сфере: проблемы и состояние // Правовая регламентация оказания услуг в жилищно-коммунальной сфере: опыт, проблемы, перспективы: Сб. ст. по итогам межрегион. науч.-практ. конф. М., 2014. С. 245—248.

УДК 347
ББК 67

THE CONTRACT AND ITS IMPORTANCE IN THE MECHANISM OF LEGAL REGULATION

ДОГОВОР И ЕГО ЗНАЧЕНИЕ В МЕХАНИЗМЕ ГРАЖДАНСКО- ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Galina Matveevna POGORELOVA,
professor of department of civil law faculty (team) St.
Petersburg military Institute internal troops of the MIA
of Russia, candidate of law, associate professor

Галина Матвеевна ПОГОРЕЛОВА,
профессор кафедры гражданского права
факультета (командного) Санкт-Петербургского
военного института внутренних войск МВД Рос-
сии, кандидат юридических наук, доцент
E-mail: gala2006@yandex.ru

Научная специальность: 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право

Annotation. The article discusses issues regarding the Treaty, its concept and importance in the mechanism of civil-legal regulation. The analysis of the views of civil law scholars on the concept of a contract, its essence.

Keywords: contract, agreement, will, expression of will.

Аннотация. Статья посвящена механизму гражданско-правового регулирования, освещаются вопросы, посвященные договору, его понятию и значению. Проведен анализ взглядов ученых-цивилистов на понятие договора, его сущности.

Ключевые слова: договор, соглашение, воля, волеизъявление.

В Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности¹. В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом² частная, государственная³, муниципальная⁴ и иные формы собственности⁵.

Гражданско-правовой (имущественный) оборот, являясь юридическим выражением товарных, денежных и иных экономических отношений, создается из многих конкретных актов действий по отчуждению и присвоению имущества (товара), которые совершаются собственниками или иными законными обладателями имущества, проявляющими согласованную волю, и оформляются в виде договора.

Договор — один из главных рычагов регулирования хозяйственных связей, так как участвующие в этих договорных отношениях лица, будучи собственниками, самостоятельно, исходя из своей воли и волеизъявления, определяют направленность и последовательность использования вещи (имущества). В качестве товаропроизводителей «собственники самостоятельно организуют производство и сбыт своей продукции (товаров, ра-

бот, услуг) путем заключения и исполнения договоров со своими контрагентами, тем самым определяя характер и содержание отношений, составляющих экономический оборот». Условия договоров в большинстве случаев формируются самими сторонами и отражают баланс их частных интересов, учитывающий конкретную экономическую ситуацию.

Таким образом, экономические отношения подвергаются саморегулированию их участников с помощью договоров — наиболее эффективных способов обеспечения деятельности хозяйствующих субъектов⁶.

Конечно, «граждане и юридические лица свободны в заключении договора» (п. 1 ст. 421 ГК РФ)⁷, но «договорное саморегулирование всегда опирается на силу закона, т.е. на силу публичной власти (государства)»⁸. Однако «последняя, как свидетельствует весь исторический, и прежде всего отечественный, опыт, не может произвольно допускать или исключать договор (и стоящий за ним товарно-денежный обмен) в экономике в целом и даже в ее отдельных сферах, не рискуя при этом получить крайне негативные экономические последствия»⁹. С этой точки зрения государственного вмешательства в договорную

деятельность хозяйствующих субъектов «договор предстает как экономико-правовая категория, в которой экономическое содержание (акт товарообмена) получает объективно необходимое ему юридическое (гражданско-правовое) оформление и закрепление»¹⁰.

Таким образом, желая выявить юридическую суть, в первую очередь, необходимо говорить не о правоустанавливающем характере договора, что делает ряд авторов, а о сущности договорных отношений и согласия контрагентов по условиям договора¹¹. Именно их согласие, основанное на воле и самостоятельности волеизъявления, говорит о специфике договора не как о правовом институте, а как самостоятельном разделе, определяющем возможность, значение и особенность договорной формы взаимоотношений¹².

По мнению Ю.А. Суханова, «будучи порождением, необходимой формой товарообмена, цивилистическая категория договора и ее правовое оформление развивались и усложнялись по мере соответствующего развития самого оборота (обмена)»¹³.

Рассматривая классическое римское право, можно отметить, что уже тогда различались понятия «соглашение» (*conventio*) как согласованное волеизъявление сторон и «договор» (*contractus*) как основа возникающих между ними обязательственных отношений (от лат. *contrahere* — стягивать, вступать в обязательство путем соглашения). Поэтому и «стороны договорных отношений обычно именуются контрагентами»¹⁴.

Формальное соглашение считалось у римлян правовой категорией, которая и признавалась правом цивилистики (цивильным правом) и обеспечивалась искомой защитой. Соглашение неформальное защитой такой не пользовалось.

Юристами Древнего Рима выделялись следующие элементы договоров:

- согласное выражение воли двух или более сторон, достигаемое в виде соглашения;
- соглашение должно быть направлено на установление правовой связи в виде обязательства;
- данное соглашение должно признаваться правом, т.е. не противоречить ему, и защищаться им;
- соглашение должно быть облечено в требуемую правом форму»¹⁵.

Рассматривая современное российское гражданское право, можно отметить, что «само понятие договора стало многозначным»¹⁶.

Во-первых, «договор рассматривается как совпадающее волеизъявление (соглашение) его участников (сторон), направленное на установление либо изменение или прекращение определенных прав и обязанностей».

С этой точки зрения договор «является сделкой — юридическим фактом, главным основанием возникновения обязательственных правоотношений (п. 2 ст. 307 ГК РФ). Исходя из этого всякая двух- или многосторонняя сделка считается договором (п. 1 ст. 154 ГК РФ), а к самим договорам применяются соответствующие правила о сделках, в том числе об их форме (п. 2 ст. 420 ГК РФ)»¹⁷.

Во-вторых, «понятие договора применяется к правоотношениям, возникшим в результате заключения договора (сделки), поскольку именно в них существуют и реализуются субъективные права и обязанности сторон договора. Когда, например, речь идет о договорных связях, об исполнении договора, ответственности за его неисполнение и т.п., имеются в виду договорные обязательства. На данные правоотношения распространяются общие положения об обязательствах (п. 3 ст. 420 ГК РФ).

Наконец, в-третьих, договор часто рассматривается и как форма соглашения (сделки) — документ, фиксирующий права и обязанности сторон»¹⁸.

Таким образом, гражданско-правовой договор в работах как советского, так и настоящего периода, употребляется в трех значениях: под ним понимают и юридический факт¹⁹, лежащий в основании возникновения обязательств²⁰; и само обязательство как правоотношение; и документ, в котором закреплена факт установления обязательственного правоотношения²¹.

Приведенное многопонятийное представление о договоре весьма четко выражено в исследованиях О.С. Иоффе. Признавая договор соглашением двух или нескольких лиц о возникновении, изменении или прекращении гражданских правоотношений, О.С. Иоффе, вместе с тем, отмечал: «Иногда под договором понимается самое обязательство, возникающее из такого соглашения, а в некоторых случаях этот термин обозначает документ, фиксирующий акт возникновения обязательства по воле всех его участников»²².

Р.О. Халфина указывала, что «в понятие договора помимо согласования воли двух или нескольких лиц должны быть включены их взаимные права и обязанности». При этом она обращала внимание на то, что «права и обязанности, принимаемые на себя каждой из сторон, как правило, различны, но они должны быть взаимно согласованы, должны в своей совокупности дать единый правовой результат»²³.

Аналогичную позицию занимает и Н.Д. Егоров. Он подчеркивал, что «под договором понимают и юридический факт, лежащий в основе обязательства, и само договорное обязательство, и документ, в котором закреплена факт установления обязательственного правоотношения»²⁴.

Д.И. Мейер, определяя понятие договора, подчеркивал, что «заключение договорного соглашения должно порождать право на чужое действие. В то же время правоотношение, в котором одно лицо или оба одновременно имеют право на чужое действие противоположной стороны, характеризуется в науке гражданского права как обязательство»²⁵.

Пункт 1 ст. 307 ГК РФ, определяя обязательство, указывает на сами действия, которые необходимо совершить обязанному лицу: «передать имущество, выполнить работу, уплатить деньги и т.п.». И это позволяет сделать следующий вывод: договор — сделка, являющаяся базисом, на основании которого возникают обязательственные отношения.

Г.Ф. Шершеневич связывал договор и обязательство следующим образом: «В громадном большинстве случаев договор направлен к установлению обязательственного отношения, так что договор и обязательство чаще всего находятся в связи как причина и следствие. В данной цитате очень верно, на наш взгляд, указано: договор направлен к установлению обязательственного отношения, и является его причиной, однако это не повод считать договор самим обязательством»²⁶.

По мнению В.В. Меркулова, «для возникновения договора требуется соглашение вступающих в него лиц, в виде совпадения встречной воли двух или нескольких лиц, которая реализуется в виде их действий». Нельзя с ним не согласиться в том, что «в определении сделки ключевым является слово «действие», а договора — «соглашение»»²⁷.

А.Д. Корецкий предполагает, что «сделка и договор представляют собой разные понятия и в первую очередь находится подтверждение этому в их расположении в разных главах: сделкам посвящена глава 9 подраздела I ГК РФ, а договорам — главы 27 — 29, входящие в подраздел 2 раздела III ГК РФ»²⁸.

Следовательно, основным словом в легальном понятии договора служит «соглашение», которое и дает жизнь договору²⁹.

Данные основные положения договорного права в современных экономических условиях закреплены в ст. 421 Гражданского кодекса РФ. Можно сказать, что с точки зрения права договор как документ и его значение со временем мало изменились. Это видно из анализа источников, посвященных договору, российских цивилистов Д.И. Мейера и Г.Ф. Шершеневича.

Область использования договоров очень широка. Договор может применяться различными субъектами гражданских правоотношений. В то же время регламентация и условия договора имеют обусловленные, иногда существенные, различия, отражающие особенности сферы его

применения. В институте договорного права выделяются три большие группы договорных отношений:

- между предпринимателями;
- с участием граждан;
- внешнеторговые, или внешнеэкономические, договоры.

В настоящее время в связи с принятием Федерального закона № 42-ФЗ³⁰, вступившего в силу с 1 июня 2015 г. под «предпринимателями» подразумеваются не только индивидуальные предприниматели, но и коммерческие организации (т.е. все участники предпринимательских отношений).

¹ Конституция Российской Федерации 1993 г. // [http:// www.pravo.ru](http://www.pravo.ru)

² Эбзеев Б.С., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Опалева А.А. Актуальные проблемы конституционного права России: Учебник для студентов вузов. М., 2016.

³ Габричидзе Б.Н., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кальгина А.А., Прудников А.С., Алиев Я.Л., Маюров Н.П., Кирсанов А.Ю., Газлов Д.В., Галузо В.Н. Органы государственной власти в России. Конституционно-правовой аспект: Учеб. пособие для студентов вузов. М., 2016.

⁴ Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Антонова Н.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Осавелюк А.М., Миронов А.Л., Чихладзе Л.Т., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю., Кальгина А.А., Галушкин А.А., Саудаханов М.В., Пашенцев Д.А., Бышков П.А., Акимова С.А., Зенин С.С. Муниципальное право России: Учебник. М., 2016.

⁵ Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А. Актуальные проблемы муниципального права: Учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2016.

⁶ Гасанов К.К., Эриашвили Н.Д., Рассолов И.М., Мышко Ф.Г., Ахмедов Р.М., Прокопович Г.А., Староверова О.В., Чупрова Е.В., Савельев Н.В., Кутров А.А., Хазова В.Е., Рамазанова К.К., Герасимов А.В., Колганова М.В. Трудовое право. М., 2016.

⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁸ Гончаров С.И., Хазов Е.Н. Основные элементы юридического механизма реализации прав, свобод и обязанностей человека // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. тезисных ст. М., 2003. С. 58—60.

⁹ Долгов С.Г., Хазова В.Е., Щербачева Л.В., Юзефович Ж.Ю. Альбом схем по гражданскому процессу. М., 2014.

¹⁰ Гражданское право: Учебник: В 3-х т. Т. 1. 6-е изд. перераб. и доп. / Н.Д. Егоров, И.В. Елисеев [и др.]; Отв. ред А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. М.: ТК Велби, Проспект, 2006. С. 587.

¹¹ Эриашвили Н.Д., Аникеева Т.М., Курбанов Р.А., Рыжих И.В., Горелик А.П., Долгов С.Г., Макачук С.О., Гук В.А., Батрова Т.А., Каменева З.В., Хазова В.Е., Джаба И.В., Алексий П.В., Рогачев Е.С., Рыбенцов А.А., Никонова Ю.В. Гражданское право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2016.

¹² Кузбагаров А.Н., Эриашвили Н.Д., Ахведиане Ю.Т., Богданов Е.В., Алексий П.В., Власов А.А., Григорьев В.Н., Рассолова Т.М., Архипов А.П., Джаба И.В., Хазова В.Е., Дудкин А.Ю., Никулина Н.Н. Страхование право: Учебник

для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. В.Н. Григорьева, А.Н. Кузбагарова, В.В. Шахова. М., 2014.

¹³ Российское гражданское право: Учебник: В 2-х т. Т. II: Обязательственное право / Отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд. Стереотип. М.: Статут, 2011. С. 35—38.

¹⁴ Погорелова Г.М. Деликты и договоры — источники обязательственных отношений в Древнем Риме: Монография. СПб.: Изд-во СПб ГУСЭ, 2010. С. 43.

¹⁵ Там же. С. 44.

¹⁶ Российское гражданское право... С. 36.

¹⁷ Договорное право. Кн. 1: Общие положения. 3-е изд., стер. М.: Статут, 2011. С. 116—121.

¹⁸ Сергеев А.П., Толстой Ю.К. Гражданское право: В 3-х т. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2005.

¹⁹ Гончаров С.И., Хазов Е.Н. Роль юридического факта в реализации прав человека // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. тезисных ст. М., 2003.

²⁰ Хазова В.Е. Культурные ценности как объекты права собственности // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2006. № 4. С. 68—69.

²¹ Хазова В.Е. Международно-правовые формы борьбы с посягательством на национально-культурное достояние наро-

дов: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

²² Иоффе О.С. Обязательственное право. М.: Статут, 2007. С. 172.

²³ Халфина Р.О. Значение и сущность договора в советском социалистическом гражданском праве. М.: Изд-во АН СССР, 1952. С. 156.

²⁴ Сергеев А.П., Толстой Ю.К. Указ. соч. С. 584.

²⁵ Мейер Д.И. Русское гражданское право: В 2-х ч. М., Статут, 2000. С. 497.

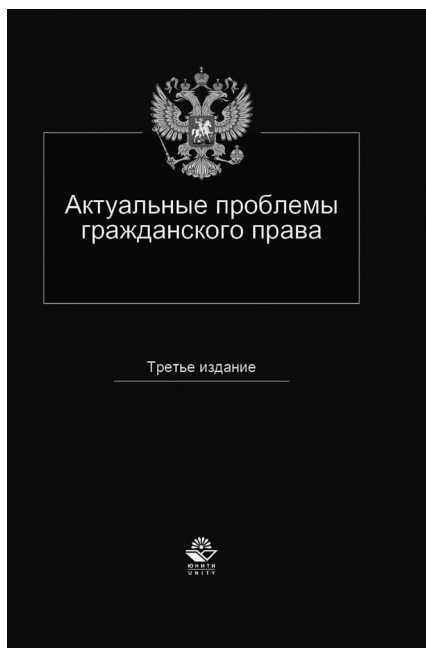
²⁶ Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М.: Статут, 2002. С. 150.

²⁷ Меркулов В.В. Гражданско-правовой договор в механизме регулирования товарно-денежных отношений: Монография. Рязань: РВШ МВД РФ, 2007.

²⁸ Корецкий А.Д. Договорное право России. М.: ИКЦ Март, 2004. С. 42.

²⁹ Хазова В.Е. Частная собственность в Российской Федерации и ее конституционно-правовое обеспечение // Актуальные вопросы эволюции полицейского права как характерного типа российского права: Сб. ст. профессорско-преподавательского состава и адъюнктов. М., 2015. С. 194—199.

³⁰ О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 08.03.2015 г. № 44-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1412.



Актуальные проблемы гражданского права: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. Н.М. Коршунова, Ю.Н. Андреева, Н.Д. Эришвили. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2016. — 543 с.

Рассмотрены институты гражданского права, имеющие неоднозначное толкование на практике. Освещены вопросы приобретательной давности, право собственности крестьянских фермерских хозяйств, проблемы ограничения права пользования жилыми помещениями собственников жилья, вопросы, касающиеся субсидиарной ответственности и ее видов.

Для студентов, преподавателей юридических вузов и факультетов, аспирантов (адъюнктов), курсантов и слушателей образовательных учреждений МВД России юридического профиля, юристов-практиков, а также для всех интересующихся спорными вопросами гражданского права.

THE SOCIAL NATURE OF MODERN THE RUSSIAN STATE

СОЦИАЛЬНЫЙ ХАРАКТЕР СОВРЕМЕННОГО
РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

Tatyana Sergeevna MOKHOVA,
associate at Moscow University the Ministry of internal
Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot

Татьяна Сергеевна МОХОВА,
адъюнкт Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя

Annotation. The article deals with basic questions of social development of Russia, as well as analyzed international documents in the field of social rights and freedoms of the individual.

Keywords: Russian Constitution, international legal act, social rights and freedoms of man and citizen.

Аннотация. В статье рассматриваются основные вопросы социального развития России; проанализированы международные документы в области социальных прав и свобод человека.

Ключевые слова: Конституция РФ, международно-правовые акт, социальные права и свободы человека и гражданина.

Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека¹. Конституция РФ закрепила Россию социальным государством² и обязало органы государственной власти³ и органы местного самоуправления⁴ создавать условия для своих граждан. Возрастание роли социальных прав нашло свое отражение в национальном законодательстве России⁵ и международных правовых актах⁶.

Однако социальный характер государства состоит не только в провозглашении, но и в создании эффективных механизмов по обеспечению конституционных гарантий социальных прав и свобод человека и гражданина⁷.

Социальные права человека и гражданина составляют основу социальной государственности, а это целая группа прав и свобод, в том числе культурных, трудовых, экологических, а также то, как на самом деле они соблюдаются.

Социальные права — это относительно самостоятельная группа прав и свобод человека и гражданина, на создание которой повлияли становление гражданского общества, развитие рыночных отношений, усложнение социально-демографической структуры общества.

Социальное обеспечение развивалось постепенно и сформировалось в 60-х годах XX столетия.

Социальные и экономические права человека относятся ко второму поколению. Они сформировались в XIX в.

Определяющим этапом в процессе закрепления прав и свобод человека стал XX век. Современные стандарты прав и свобод человека, которые общество воспринимает как данность, — это результат длительного исторического становления норм современного демократического общества.

Впервые идея о ценности человеческой личности возникла после Второй мировой войны. Именно эта концепция составила основу Устава ООН⁸, принятого в 1945 г. В этот же исторический период были приняты Всеобщая декларация прав человека (10 декабря 1948 г.)⁹, Европейская Конвенция о правах человека (1950)¹⁰, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (декабрь 1966 г.)¹¹, которые закрепили фундаментальные права человека и гражданина на международном уровне¹², но и ввели понятие о правах «второго поколения», т.е. экономических, социальных и культурных правах, которые также относятся к естественным правам¹³.

Несмотря на то что Всеобщая декларация прав человека носит универсальный характер и большинство стран мира приняли и ратифицировали ее, статьи о естественных правах личности были переняты и внедрены в национальное законодательство¹⁴. Основной задачей Всеобщей декларации прав человека является признание социальных прав и свобод, что даст возможность человеку быть свободным от страхов и нужд, как провозглашает Преамбула Всеобщей декларации прав человека, а это является «невозможным без

провозглашения каждого человека обладателем всего комплекса прав»¹⁵.

Вторая половина XX в. явилась подтверждением необходимости расширения понятия «естественных прав» человека, а именно, сюда были включены социальные права: право на труд; право на объединение и создание профсоюзов для защиты своих прав; право на отдых и досуг; право каждого на достойный жизненный уровень, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи; охрана и защита материнства и детства; право на образование.

16 декабря 1966 г. был принят Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, который расширил положения Всеобщей декларации прав человека в области социальных прав. Несмотря на то что Пакт носит декларативный характер, о чем говорится в самом документе, его статьи были включены во многие нормативные правовые акты национальных законодательств. Связано это с тем, что Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах имеет более точные и конкретные формулировки социальных прав. Особенностью Пакта является способ изложения прав — даны общие формулировки юридических возможностей гражданина и детальные определения обязанностей государства; кроме того, в ряде статей имеется указание на то, что осуществлению тех или иных социальных прав должны предшествовать профилактические меры государства по созданию условий, только при наличии которых возможна наиболее полная реализация социальных прав¹⁶.

Процесс закрепления положений данных международных документов в национальном законодательстве в различных государствах осуществлялся по-разному: это зависело от того, какая концепция свободы была взята за основу¹⁷. В конце XX в. их было две: либеральная концепция и концепция социально ориентированной свободы. Первая предполагала минимальное участие государства в социальном секторе, а также исключала юридическое закрепление в конституции социальных обязательств государства перед гражданином.

В России преобладал либеральный подход, о чем свидетельствует ст. 7 Конституции РФ¹⁸.

С позиции теории правовой гарантированности нормы, закрепленные в нормативных правовых актах, должны соответствовать существующим реалиям общественной жизни. Из этого следует, что гарантироваться могут только те нормы, которые правильно отражают закономерности общественного развития, соответствуют времени и месту и гармонируют с системой права, если же

эти условия не соблюдаются — эффективная работа правовой нормы не будет достигнута¹⁹.

В Конституцию РФ 1993 г. была заложена модель рыночных отношений либерального государства (переходного государства) с механизмом социальной защиты демократического государства (развитого государства)²⁰.

Кроме вышесказанного, необходимо отметить, что и сами гарантии должны отвечать критерию реальности²¹. Федеральный закон «О минимальном размере оплате труда» с 1 июля 2016 г. увеличил минимальный размер оплаты труда (МРОТ), который составил 7500 руб., а прожиточный минимум по России составляет примерно 14 660 руб. в зависимости от субъекта (для трудоспособных категорий граждан он составит 18 530 руб., для пенсионеров — 11 428 руб., для детей — 14 009 руб.)²²

Конституционная норма, провозглашая социальный характер российской государственности, конкретизируется другими нормами права и обеспечивается юридическими гарантиями²³.

Критериями оценки социального государства, а также основой социальной государственности выступают социальные, экономические и иные права человека и гражданина.

Социальные права и свободы человека и гражданина — это возможность пользоваться каждым из них, а для этого требуются материальные и иные ресурсы.

Глобальный финансово-экономический кризис повлиял на уровень жизни населения, уровень материальной обеспеченности незащищенных слоев населения (многодетных семей, пенсионеров, одиноких матерей, инвалидов).

Кризис экономики обескровливает многие социальные гуманитарные программы.

В мае 2013 г. в Трудовой кодекс РФ²⁴ были внесены поправки²⁵, в соответствии с которыми у работодателей появилось право создавать производственный совет.

Поправки к Трудовому кодексу РФ были внесены во исполнение Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»²⁶.

Очевидно, что в современном праве Российской Федерации имеет место дисбаланс между социальными и экономическими правами человека в пользу последних. Экономические проблемы традиционно приводят к дискуссиям об изменении баланса интересов работников и работодателей с точки зрения экономических последствий реализации социально-трудовых прав. Экономический кризис может и должен быть использован как возможность для установления более сбалансированной и справедливой системы регулирования трудовых отношений, что не должно

привести к усилению разрыва между богатыми и бедными, росту социальной напряженности²⁷.

Традиционно баланс интересов в социально-трудовых отношениях регулируется правом с помощью установления определенного сочетания государственного и договорного регулирования²⁸.

Гарантии социальной защиты граждан закреплены в Конституции РФ и направлены на обеспечение реального осуществления социальных прав граждан²⁹. Социальные права призваны обеспечивать человеку достойный уровень жизни и социальную защищенность, поскольку человек может быть свободен только тогда, когда он защищен от нищеты и произвола властей. Социальные права человека призваны создать человеку и гражданину такие условия жизни, при которых он мог бы быть равноправным, полноценным членом данного сообщества, имеющим возможность для оптимальной самореализации своего природного потенциала.

Государству в одиночку не под силу решить назревшие социальные проблемы — необходимо объединение усилий и государства, и бизнеса. Однако необходимо заметить, что участие бизнеса в общественно значимых проектах носит эпизодический характер.

Право социального обеспечения ставит перед собой реальные задачи: правовое обеспечение вышеуказанных слоев населения необходимыми материальными благами, что является главной конституционной обязанностью государства, и реализация этой задачи приводит к снижению социальной напряженности в обществе.

Создание международных документов по правам человека внесло огромный вклад в юридические науки и практику³⁰. Однако не меньшее значение имеет закрепление этих норм в национальном законодательстве. Современной России необходимо совершенствование нормативно-правовых актов, которые реально бы обеспечивали социальные права человека и граждан, а для этого законодателю необходимо постоянно изучать социальные проблемы российских граждан.

А.М., Миронов А.Л., Чихладзе Л.Т., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю., Кальгина А.А., Галушкин А.А., Саудаханов М.В., Пашенцев Д.А., Бышков П.А., Акимов С.А., Зенин С.С. Муниципальное право России: Учебник. М., 2016.

⁵ Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А. Актуальные проблемы муниципального права: Учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2016.

⁶ Миронова Т.К. Фундаментальная основа социальных прав // Гражданин и право. 2003. № 4. С. 23.

⁷ Гончаров С.И., Хазов Е.Н. Основные элементы юридического механизма реализации прав, свобод и обязанностей человека // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. тезисных ст. М., 2003. С. 58—60.

⁸ Международные акты о правах человека: Сб. док. М.: Инфра-М, 2002.

⁹ Всеобщая декларация прав человека // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr

¹⁰ Европейская конвенция о правах человека <http://base.garant.ru/2540800/>

¹¹ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах <http://base.garant.ru/2540291/>

¹² Червонюк В.И., Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Конституционное право зарубежных государств: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2015.

¹³ Хазова В.Е., Хазов Е.Н. Международно-правовая защита национально-культурного достоинства народов: Монография. М., 2009.

¹⁴ Хазов Е.Н., Зубов И.Н., Василевич Г.А., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Деметрашвили А., Виноградов В.А., Шаповал В.Н., Осавелюк А.М., Калина В.Ф., Зинченко Е.Ю., Эриашвили Н.Д., Миронов А.Л., Егоров С.А., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для студентов вузов. М., 2013.

¹⁵ Всеобщая декларация прав человека // http://base.garant.ru/10135532/#block_9999

¹⁶ Мовчан А.П. Права человека и международные отношения. М., 1982. С. 36, 60.

¹⁷ Хазов Е.Н., Лысенко В.В., Зиновьев А.В., Смольяков А.А. Конституционное право зарубежных стран. СПб., 2003.

¹⁸ Алексеев И.А., Виноградов В.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Зубов И.Н., Кирнос А.В., Кирсанов А.Ю., Миронов А.Л., Олимпиев А.Ю., Осавелюк А.М., Павлов Е.А., Проценко Е.Д., Прудников А.С., Скрипкин Г.Ф., Трофимов М.С., Хазов Е.Н., Чертова Н.А., Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Багмет А.М. и др. Конституционное право России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2013.

¹⁹ Хазов Е.Н. Понятие и сущность конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина // Образование. Наука. Научные кадры. 2011. № 3. С. 17—21.

²⁰ Мухачёв И.В. Проблемы гомеостазиса российской правовой системы. СПб.: СПбУ МВД России, 2000. С. 43.

²¹ Миронова Т.К. Право на социальное обеспечение в системе социально-экономических прав // Право и государство: теория и практика. 2010. № 3. С. 33—36.

²² Федеральный закон от 19.06.2000 г. № 82-ФЗ (ред. от 02.06.2016 г.) «О минимальном размере оплаты труда» // СЗ РФ. 2000. № 26. Ст. 2729.

²³ Хазов Е.Н. Юридические гарантии основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997.

²⁴ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. №

¹ Конституция Российской Федерации 1993 г. // <http://www.pravo.ru>

² Эбзеев Б.С., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Опалева А.А. Актуальные проблемы конституционного права России: Учебник для студентов вузов. М., 2016.

³ Габричидзе Б.Н., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кальгина А.А., Прудников А.С., Алиев Я.Л., Маюров Н.П., Кирсанов А.Ю., Газлов Д.В., Галузо В.Н. Органы государственной власти в России. Конституционно-правовой аспект: Учеб. пособие для студентов вузов. М., 2016.

⁴ Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Антонова Н.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Осавелюк

197-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 03.10.2016 г.) // [http:// www.pravo.ru](http://www.pravo.ru)

²⁵ Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений в статью 22 Трудового кодекса Российской Федерации» // [http:// www.pravo.ru](http://www.pravo.ru)

²⁶ Гасанов К.К., Эриашвили Н.Д., Рассолов И.М., Мышко Ф.Г., Ахмедов Р.М., Прокопович Г.А., Староверова О.В., Чупрова Е.В., Савельев Н.В., Кутров А.А., Хазова В.Е., Рамазанова К.К., Герасимов А.В., Колганова М.В. Трудовое право. М., 2016.

²⁷ Хазов Е.Н., Шакун Н.В. О содержании конституционных гарантий социальных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Правовые проблемы обеспечения основных прав человека: Сб. мат-в «круглого стола», посвящ. юбилею проф. Г.Б. Шишко. М., 2015. С. 107—110.

²⁸ Эриашвили Н.Д., Аникеева Т.М., Курбанов Р.А., Рыжих И.В., Горелик А.П., Долгов С.Г., Макачук С.О., Гук В.А., Батрова Т.А., Каменева З.В., Хазова В.Е., Джабуа И.В., Алексий П.В., Рогачев Е.С., Рыбенцов А.А., Никонорова Ю.В. Гражданское право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2016.

²⁹ Хазов Е.Н. Понятие, содержание и особенности социально-нравственных гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина // Право и жизнь. 2010. № 141 (3). С. 66—69.

³⁰ Хазов Е.Н., Хазова В.Е. Совет Европы, ООН, международные организации и их роль по соблюдению, охране и защите прав и свобод человека в мировом сообществе // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2016. № 1. С. 3—6.

УДК 34

ББК 67

LEGAL BASES AND ORGANIZATIONAL FEATURES OF PROCEDURE PRE-TRIAL SETTLEMENT OF TAX DISPUTES

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРОЦЕДУРЫ ДОСУДЕБНОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ НАЛОГОВЫХ СПОРОВ

Ekaterina Nikolaevna PONKINA,
adjunct of Moscow University of the Ministry of
interior affairs of Russia named after V.Ya. Kikot

Екатерина Николаевна ПОНЬКИНА,
адъюнкт Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя
E-mail: Savelieva.en@yandex.ru

Annotation. This article is devoted to the urgent problem of today the legal mechanism of mutual relations of taxpayers and tax authorities in the procedure of pre-trial settlement of tax disputes. Currently, there is an expansion of the scope and legislative consolidation of mandatory procedure of pre-trial settlement of tax disputes with the tax authorities of the Russian Federation aimed at protecting the rights and legal interests of taxpayers. Despite this, the current legislation contains gaps in the regulation of tax relations; the lack of adequate legal security necessary to harmonize the relationship between taxpayers and tax authorities related to certain legal rules behind the development of economic relations.

Keywords: tax disputes, the rights and freedoms of the taxpayer, the tax authorities, pre-trial settlement, complaint, appeal.

Аннотация. Статья посвящена актуальной на сегодняшний день проблеме правового механизма взаимоотношений налогоплательщиков и налоговых органов в рамках процедуры досудебного урегулирования налоговых споров. В настоящее время происходит расширение сферы применения и законодательного закрепления обязательной процедуры досудебного урегулирования налоговых споров в налоговых органах Российской Федерации, направленного на защиту прав и законных интересов налогоплательщиков. Несмотря на это, современное законодательство содержит пробелы в регулировании налоговых отношений; отсутствие надлежащего правового обеспечения, необходимого для гармонизации отношений между налогоплательщиками и налоговыми органами, связано с определенным отставанием правовых норм от развития экономических отношений.

Ключевые слова: налоговые споры, права и свободы налогоплательщика, налоговые органы, досудебное урегулирование, жалобы, апелляционная жалоба.

Одним из приоритетных направлений эффективного развития современной России является преобразование социально-экономической системы, направленное на гармонизацию и согласование инте-

ресов государства, предпринимателей и населения, во многом зависящее от надлежащего обеспечения прав и интересов участников налоговых правоотношений. Одним из важных факторов, влияющих на

основные макроэкономические параметры, является активное использование налоговых инструментов в процессе регулирования и социального выравнивания, обеспечивающее согласование интересов различных социально-экономических структур общества, индивидуумов и государства.

В связи с этим на современном этапе развития налогово-правовое регулирование нуждается в средствах актуализации системы права, обеспечивающих адекватное формирование эффективных норм налогового законодательства, что предполагает установление надлежащего правового регулирования налоговых отношений между налогоплательщиками и налоговыми органами, которое в настоящее время не обеспечивается в полном объеме.

Причиной отсутствия должного правового регулирования налоговых отношений между налогоплательщиками и налоговыми органами является определенное отставание правовых норм от развития экономических отношений, наличие определенных сфер налоговых отношений, не урегулированных правовыми нормами, в связи с чем и возникают разногласия между субъектами налоговых отношений.

Объективно возникающие конфликты в налоговой сфере и вытекающие из них налоговые споры свидетельствуют не только об актуальности наличия процедур их разрешения, но и о необходимости разработки методических рекомендаций для налогоплательщиков по разъяснению процедуры досудебного урегулирования налоговых споров.

Досудебное урегулирование налоговых споров — это универсальный правовой институт, которым обладают практически все развитые и развивающиеся государства, стремящиеся выстроить одновременно жесткую и гибкую систему налогового администрирования, отвечающую современным стандартам эффективной налоговой политики и направленную на защиту прав и законных интересов налогоплательщиков.

История развития института досудебного разрешения налоговых споров в Российской Федерации показывает, что до недавнего времени налогоплательщики и иные участники налоговых правоотношений отдавали предпочтение судебному урегулированию конфликтов. В настоящее время происходит расширение сферы применения и законодательного закрепления обязательной процедуры досудебного урегулирования налоговых споров, направленной на разрешение конфликтов и гармонизацию налоговых отношений налогоплательщика и налоговых органов Российской Федерации.

Необходимо заметить, что нормативно-правовая база, регламентирующая досудебное разре-

шение налоговых споров, основывается на Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законах, федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации во взаимосвязи с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г.¹, Основными направлениями налоговой политики Российской Федерации на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг., Концепцией федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013 — 2020 гг.»² и другими документами стратегического планирования, а также на общепризнанных принципах и нормах международного права.

В соответствии с п. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации органы государственной власти³, органы местного самоуправления⁴, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы⁵. Смысл данного положения Конституции Российской Федерации в механизме разрешения налоговых споров заключается в создании надлежащей правовой основы для деятельности государственных органов, занимающихся разрешением налоговых споров, в соблюдении указанными органами адресованных им законов и подзаконных нормативных актов⁶. В связи с этим можно указать на то, что надлежащая процессуальная регламентация деятельности налоговых органов, закрепленная в Налоговом кодексе Российской Федерации, является необходимой предпосылкой для осуществления процедур урегулирования налоговых споров.

В статье 35 Конституции Российской Федерации установлено, что никто не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда⁷. Данный принцип должен соблюдаться при рассмотрении вопросов о взыскании налогов, пеней и штрафов в судебном или внесудебном порядке⁸.

В статьях 45 и 46 Конституции Российской Федерации зафиксированы пределы защиты прав человека и гражданина — каждому гарантируется государственная защита прав и свобод⁹; каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом¹⁰; в связи с этим в Налоговом кодексе Российской Федерации закреплена процедура досудебного урегулирования налоговых споров.

Положение ст. 53 Конституции Российской Федерации устанавливает право на возмещение государством вреда, причиненного не законными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностными лицами¹¹.

Досудебное урегулирование налоговых споров, включающее возражения по акту налоговой проверки в целом или по его отдельным положе-

ниям, обжалование решений налоговых органов и действий или бездействия их должностных лиц регулируется Налоговым кодексом Российской Федерации (подп. 7 п. 2 ст. 1)¹².

Возникновение налоговых споров связано с реализацией своих прав и обязанностей как налоговыми органами, так и налогоплательщиками, что приводит к столкновению интересов субъектов налоговых отношений и правоотношения приобретают конфликтный характер¹³.

Правовые основы процедуры досудебного урегулирования налоговых споров установлены в статьях 100, 100.1, 101, 101.2, 101.4, 137—140 НК РФ.

Изучение и анализ данных статей позволяют представить алгоритм процедуры досудебного разрешения налоговых споров, который возможен в рамках двух основных стадий:

- на стадии рассмотрения возражений (разногласий) по материалам налоговой проверки (от момента вручения акта по результатам мероприятий налогового контроля до вынесения решения);
- на стадии рассмотрения жалоб (апелляционных жалоб) на действия (бездействие) налоговых органов (должностных лиц), а также на ведомственные акты ненормативного характера¹⁴.

Должностные лица налоговых органов в пределах своей компетенции в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации вправе проводить налоговые проверки, целью которых является контроль за соблюдением налогоплательщиком, плательщиком сборов или налоговым агентом законодательства о налогах и сборах¹⁵. В ходе таких проверок происходит анализ бухгалтерской (финансовой) отчетности и других необходимых для налоговой проверки документов, направленный на установление законности и достоверности показателей, формирующих налоговую базу организации, т.е. происходит проверка данных, содержащихся в документах налогоплательщика и сравнение их с данными, отраженными в налоговых декларациях¹⁶.

По результатам выездной налоговой проверки в течение двух месяцев со дня составления справки о проведенной выездной налоговой проверке уполномоченными должностными лицами налоговых органов должен быть составлен в установленной форме акт налоговой проверки.

В случае выявления нарушений законодательства о налогах и сборах в ходе проведения камеральной налоговой проверки должностными лицами налогового органа, проводящими указанную проверку, должен быть составлен акт налоговой проверки по установленной форме в течение десяти дней после окончания камеральной налоговой проверки (п. 1 ст. 100 НК РФ).

В соответствие со ст. 138 НК РФ акты налоговых органов ненормативного характера, действия

или бездействие их должностных лиц могут быть обжалованы в вышестоящий налоговый орган и (или) в суд.

На стадии рассмотрения возражений (разногласий) по материалам налоговой проверки лицо, в отношении которого проводилась такая налоговая проверка (его представитель), в случае несогласия с фактами, изложенными в акте налоговой проверки, а также с выводами и предложениями проверяющих в течение одного месяца со дня получения акта налоговой проверки вправе представить в налоговый орган письменные возражения по указанному акту в целом или по его отдельным положениям.

При этом налогоплательщик вправе приложить к письменным возражениям документы, подтверждающие обоснованность возражений.

На стадии рассмотрения жалоб на действия (бездействие) налоговых органов (должностных лиц) лицо, в отношении которого вынесено решение по результатам рассмотрения материалов налоговой проверки, но не вступившее в законную силу, может подать апелляционную жалобу в налоговый орган. Предметом жалобы является обжалование не вступившего в силу решения налогового органа о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или решения об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения, вынесенного в соответствии со ст. 101 НК РФ, если, по мнению этого лица, обжалуемое решение нарушает его права (п. 1 ст. 138 НК РФ).

В случае если решение налогового органа о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или решение об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения вступило в силу, по истечении одного месяца со дня вручения лицу, в отношении которого было вынесено соответствующее решение, этим лицом подается жалоба, которой признается обращение лица в налоговый орган, предметом которого является обжалование вступивших в силу актов налогового органа ненормативного характера, действий или бездействия его должностных лиц, если, по мнению этого лица, обжалуемые акты, действия или бездействие должностных лиц налогового органа нарушают его права. Если решение не было обжаловано в апелляционном порядке, жалоба может быть подана в течение одного года со дня вынесения обжалуемого решения.

Жалоба подается в вышестоящий налоговый орган через налоговый орган, акты ненормативного характера, действия или бездействие должностных лиц которого обжалуются. Налоговый орган обязан в течение трех дней со дня поступления такой жалобы направить ее со всеми материалами в вышестоящий налоговый орган.

Форма и содержание жалобы (апелляционной жалобы) закреплены в НК РФ; жалоба подается в письменной форме и подписывается лицом, ее подавшим, или его представителем.

Важным шагом в развитии правового регулирования процедуры досудебного разрешения налоговых споров следует считать внесение изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации Федеральным законом от 1 мая 2016 г. № 130-ФЗ¹⁷, на основании которого со 2 июня 2016 г. предоставлена возможность налогоплательщикам участвовать в рассмотрении жалобы на решения, вынесенные по результатам налоговых проверок, в случае установления вышестоящим налоговым органом противоречий и расхождений между сведениями, содержащимися в представленных нижестоящим налоговым органом материалах, либо несоответствия сведений, представленных налогоплательщиком, сведениям, содержащимся в материалах нижестоящего налогового органа. Вышестоящий налоговый орган рассматривает жалобу (апелляционную жалобу), документы, подтверждающие доводы лица, подавшего жалобу (апелляционную жалобу), дополнительные документы, представленные в ходе рассмотрения жалобы (апелляционной жалобы), а также материалы, представленные нижестоящим налоговым органом, с участием лица, подавшего жалобу (апелляционную жалобу).

На заключительном этапе процедуры досудебного урегулирования налоговых споров налоговым органом в течение трех дней вручается или направляется решение по результатам рассмотрения жалобы (апелляционной жалобы) лицу, подавшему жалобу (апелляционную жалобу).

Необходимо обратить внимание на то, что акты налоговых органов ненормативного характера, действия или бездействие их должностных лиц (за исключением актов ненормативного характера, принятых по итогам рассмотрения жалоб, апелляционных жалоб, актов ненормативного характера федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, действий или бездействия его должностных лиц) могут быть обжалованы в судебном порядке только после их обжалования в вышестоящий налоговый орган.

Акты ненормативного характера федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, действия или бездействие его должностных лиц обжалуются в судебном порядке (п. 2 ст. 138 НК РФ)¹⁸.

На основании вышеуказанной нормативной правовой базы и с учетом отечественного, зарубежного и международного опыта в целях обозначения стратегических ориентиров в области досудебного разрешения налоговых споров во

взаимосвязи с Основными направлениями налоговой политики Российской Федерации и долгосрочной программой развития судебной системы Российской Федерации была принята Концепция развития досудебного урегулирования налоговых споров в системе налоговых органов в Российской Федерации на 2013 — 2018 гг., утвержденная приказом ФНС России от 13 февраля 2013 г. № ММВ-7-9/78@.

Исходя из названия данной Концепции следует заметить, что механизм досудебного урегулирования налоговых споров продолжает свое развитие, причем в долгосрочной перспективе, что должно способствовать переходу на преимущественно внесудебный порядок разрешения налоговых споров¹⁹.

В Концепции развития досудебного урегулирования налоговых споров в системе налоговых органов в Российской Федерации на 2013 — 2018 гг. прописаны цели, задачи, принципы, на основании которых должно осуществляться досудебное урегулирование налоговых споров²⁰.

На основании вышеизложенного можно утверждать, что нормативно-правовые основы процедуры досудебного разрешения налоговых споров в настоящее время разработаны лишь в части общих положений, которые регулируют порядок и сроки обжалования актов налоговых органов и действий или бездействия их должностных лиц. Отсутствие обзоров практики рассмотрения жалоб налогоплательщиков и налоговых споров и методических рекомендаций Федеральной налоговой службой Российской Федерации для налогоплательщиков приводят к формальному отношению налогоплательщиков к процедуре досудебного урегулирования налоговых споров, которые считают, что претензионный порядок обжалования ненормативных актов и решений налоговых органов — бесполезная трата времени и оттягивание реальной защиты нарушенных прав.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р (ред. от 08.08.2009 г.) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

² Распоряжение Правительства РФ от 20.09.2012 г. № 1735-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013 — 2020 годы» // СЗ РФ. 2012. № 40. Ст. 5474.

³ Эриашвили Н.Д., Габричидзе Б.Н., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кальгина А.А., Прудников А.С., Алиев Я.Л., Маюров Н.П., Кирсанов А.Ю., Газлов Д.В., Галузо В.Н. Органы государственной власти в России. Конституционно-правовой аспект: Учеб. пособие для студентов вузов. М., 2016.

⁴ Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А. Актуальные проблемы му-

- ниципального права: Учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / М., 2016.
- ⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
- ⁶ Эбзеев Б.С., Прудников А.С., Хазов Е.Н., Багмет А.М., Эриашвили Н.Д., Конституционное право России: Учебник для студентов вузов / Под ред. Б.С. Эбзеева, А.С. Прудникова. М., 2013.
- ⁷ Эбзеев Б.С., Прудников А.С., Чертова Н.А., Эриашвили Н.Д., Осавелюк А.М., Зинченко Е.Ю., Егоров С.А., Гаврюшенко П.И., Кирнос А.В., Колесников В.А., Наквасина Г.А., Белявский Д.С., Трофимов М.С., Алексеев И.А., Кинчене Л.В. Конституционное право России: Учебник для студентов вузов / Под ред. Б.С. Эбзеева, А.С. Прудникова. М., 2012.
- ⁸ Алексеев И.А., Виноградов В.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Зубов И.Н., Кирнос А.В., Кирсанов А.Ю., Миронов А.Л., Олимпиев А.Ю., Осавелюк А.М., Павлов Е.А., Проценко Е.Д., Прудников А.С., Скрипкин Г.Ф., Трофимов М.С., Хазов Е.Н., Чертова Н.А., Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Багмет А.М. и др. Конституционное право России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2013.
- ⁹ Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека в России. М., 2004.
- ¹⁰ Гончаров С.И., Хазов Е.Н. Основные элементы юридического механизма реализации прав, свобод и обязанностей человека // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. тезисных ст. М., 2003. С. 58—60.
- ¹¹ Хазов Е.Н. Роль и место конституционных гарантий в системе юридических гарантий института прав и свобод человека и гражданина в России // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2011. № 3. С. 216—220.
- ¹² Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 01.09.2016 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.
- ¹³ Гордиенко О.В., Хазов Е.Н. Административно-правовые гарантии государственных органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции в сфере предпринимательской деятельности // Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности органов внутренних дел: Сб. ст. адъюнктов и соискателей. М., 2009. С. 103—111.
- ¹⁴ Приказ ФНС от 13.02.2013 г. № ММВ-7-9/78@ Концепции развития досудебного урегулирования налоговых споров в Российской Федерации.
- ¹⁵ Богданов А.В., Хазов Е.Н. Проблемы выявления и расследования преступлений в сфере налогообложения // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2011. № 7. С. 179.
- ¹⁶ Бобошко В.И., Понькина Е.Н. Роль бухгалтерской (финансовой) отчетности экономического субъекта в процессе досудебного урегулирования налоговых споров // Инновационное развитие экономики. 2016. № 1 (31). С. 132—135.
- ¹⁷ Федеральный закон от 01.05.2016 г. № 130-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 18. Ст. 2506.
- ¹⁸ Хазов Е.Н., Уварова Л.В. Роль и значение административных судов и необходимость их создания в России как один из механизмов реализации человеком и гражданином своих прав и свобод // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2010. № 9. С. 176—177.
- ¹⁹ Егоров С.А. Конституционно-правовые основы права граждан на свободное использование своих способностей для занятия предпринимательской деятельностью: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005
- ²⁰ Зинченко Е.Ю., Дурнев В.С. Осуществлении функции конституционного контроля // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2006. № 5. С. 14—15.

УДК 340
ББК 67.2

THE ACTIVITIES OF THE GENDARMERIE POLICE DEPARTMENT SIBERIAN RAILWAY IN THE FIGHT AGAINST CRIME: XIX — BEGINNING OF XX CENTURIES

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЖАНДАРМСКОГО ПОЛИЦЕЙСКОГО УПРАВЛЕНИЯ СИБИРСКОЙ ЖЕЛЕЗНОЙ ДОРОГИ ПО БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ: XIX — НАЧАЛО XX ВЕКА

Vladislav Evgenevich SANIN,
adjunct of the Department of theory and history of
state and law of Saint-Petersburg military Institute of
internal troops of the MIA of Russia

Владислав Евгеньевич САНИН,
адъюнкт кафедры теории и истории государства и
права Санкт-Петербургского военного института
внутренних войск МВД России
E-mail: sanin.vlad1983@yandex.ru

Научная специальность: 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

Научный руководитель — Н.Н. Миняйленко, кандидат юридических наук, профессор

Annotation. The article shows the specifics of the legal regulation of the activities of the gendarmerie ranks of the police department of the Siberian railway to combat mercenary crime. The problems that prevented the increase of efficiency of fight officials Siberian railway gendarmerie crime.

Keywords: Russian empire, Special Corps of Gendarmes, gendarmerie police department, Siberian railroad, legal regulation, acquisitive crime, theft.

Аннотация. В статье показана специфика правового регулирования деятельности чинов жандармского полицейского управления Сибирской железной дороги по борьбе с корыстной преступностью. Обозначены проблемы, препятствовавшие повышению эффективности борьбы чинов сибирской железнодорожной жандармерии с преступностью.

Ключевые слова: Российская империя, Отдельный корпус жандармов, жандармское полицейское управление, Сибирская железная дорога, правовое регулирование, корыстная преступность, кража.

С началом активного строительства железных дорог в конце XIX — начале XX вв. в Российской империи обозначилась тенденция к увеличению количества преступлений на территориях, обслуживаемых жандармскими полицейскими управлениями. Был зарегистрирован значительный рост количества имущественных преступлений¹.

Среди причин криминального взрыва современники выделяли бедность, голодовки, эпидемии. В частности, Е.И. Тарновский установил прямую корреляцию роста преступности и цен на хлеб, в силу которой частота неурожайных лет прямо подрывала мораль, укрепляла в обществе порочные наклонности².

Причиной иного характера стала неустойчивая политическая обстановка в стране, возрастающее количество антиправительственных партий

и группировок, которые любыми (в том числе преступными) способами добывали деньги для своих организаций³.

Для чинов жандармского полицейского управления Сибирской железной дороги (СЖД) вопрос борьбы с корыстной преступностью стал наиболее актуальным с открытием регулярного движения по железной дороге. Начиная с 1897 г. количество корыстных преступлений неуклонно росло, достигнув пика в революционный 1906 г. — 3180 случаев⁴. Среди корыстных преступлений львиную долю составляли кражи, в среднем 93%⁵. Основу правового регулирования правоприменительной деятельности жандармерии Сибирской железной дороги в борьбе с преступностью составляли законы, разработанные в конце 1860-х — начале 1880-х гг., среди которых были:

- «Свод губернских учреждений», закреплявший, что «охранение внешнего порядка, благочиния и общественной безопасности в районе действия чинов жандармских полицейских управлений железных дорог возлагается на чинов управлений»⁶;

- из «Устава Уголовного судопроизводства»⁷ на железнодорожную жандармерию в порядке судебно-следственных обязанностей распространялось действие статьи 250—258, определявших порядок производства дознаний общей полиции;

- «Устав о предупреждении и пресечении преступлений»⁸ занимал центральное место в правовой регламентации вопросов предотвращения и пресечения преступных деяний;

- «Правила о порядке действий чинов Корпуса жандармов по исследованию преступлений», высочайше утвержденные 19 мая 1871 г., нормативно закрепили действия чинов жандармских полицейских управлений железных дорог в расследовании преступлений и проступков, совершенных в районе их действий⁹;

- «Общий устав Российских железных дорог», принятый в 1885 г., значительно расширил и детализировал круг обязанностей чинов жандармских управлений.

Нормы, регламентировавшие полномочия чинов железнодорожной жандармерии по борьбе с корыстной преступностью, носили отсылочный общеполицейский характер и не учитывали специфику функционирования железнодорожного транспорта.

Существовало ряд факторов, дополнительно усложнявших чинам жандармского полицейского управления СЖД борьбу с корыстной преступностью. О них в 1897 г. докладывал начальнику штаба корпуса начальник жандармского управления.

Во-первых, речь шла о традициях отдельных категорий граждан, проживающих на территории сибирских губерний. Некоторые ссыльнопоселенцы сделали кражи и грабежи своим основным промыслом. Со станции Каинск, например, ежедневно группы людей отправлялись по линии дороги в обе стороны, «занимаясь преимущественно производством краж в поездах»¹⁰. Криминальная обстановка осложнялась жителями возникших в период постройки дороги городков «по преимуществу с пришлым, крайне беспокойным и дурной нравственности народонаселением»¹¹.

Во-вторых, местность, по которой проходила дорога, в ряде случаев была крайне неблагоприятна для надзора, отчего «в бесконечной тайге, окружающей по обе стороны дорогу, грабежи и убийства на линии представляются обыкновенным явлением»¹².

В-третьих, в условиях немногочисленности жандармерии служащие железных дорог не стали им надежными помощниками в борьбе с преступностью, а нередко преступления совершались с непосредственным участием рабочих и служащих дороги.

Деятельность чинов управления по противодействию корыстной преступности была насыщенной и разноплановой. Обеспечение имущественной безопасности граждан, пользующихся услугами железнодорожного транспорта, было важным направлением деятельности железнодорожной жандармерии.

Главной фигурой в этой работе выступал унтер-офицер жандармского железнодорожного отделения. Он должен был досконально знать свой участок, особенно места, требующие особого внимания полиции (ночлежные места, питейные заведения, мелкие лавочки, кассы ссуд и т.д.), иметь сведения обо всех служащих и агентах дороги или лицах, каким-либо образом связанных с ней (буфетчики, подрядчики, книготорговцы, разносчики и т.п.). Унтер-офицер обязан был неотлучно находиться при той станции, которая назначена ему местожительством. Кроме того, не менее двух раз в месяц он пешком должен был обходить свой участок, внимательно осматривая полотно железной дороги и всякого рода сооружения (колодцы, канавы, мосты, трубы и проч.) на предмет их исправности.

Действия унтер-офицера при обнаружении деяния, содержащего признаки преступления, регламентировались статьями 250—258 «Устава уголовного судопроизводства» и статьями 11—19 «Правил о порядке действий чинов Корпуса жандармов по исследованию преступлений». Порядок его действий зависел от ряда обстоятельств, а именно, от вида преступления, от возможности судебного следователя или прокурора немедленно приступить к расследованию, от очевидности или неочевидности признаков преступления.

При возникновении затруднений у нижних чинов с оформлением процессуальных документов начальник управления циркулярными предписаниями оперативно разъяснял установленный порядок. Например, 29 марта 1899 г. в отделения поступило указание начальника жандармского управления СЖД «О правильном составлении унтер-офицерами протоколов по 23, 26 и 162 ст. общего Устава Российских железных дорог», 6 ноября 1904 г.—«О разборчивом писании всех бумаг, согласно правил и положения о письмоводстве», 15 сентября 1907 г.—«Указания жандармам по поводу составления ими протоколов о случаях увечья и повреждения здоровья»¹³, 12 марта 1908 г.—«О подписях свидетелей на протоколах». Подобные инструкции позволяли обеспе-

чивать достаточный профессиональный уровень нижних чинов по оформлению процессуальных документов при производстве дознаний.

На практике были ситуации, когда мировые суды и жандармы по разному трактовали отдельные положения судопроизводства. Так было в 1901 г., когда пререкания начальника жандармского полицейского управления СЖД и мирового судьи о порядке направления жандармами протоколов о происшествиях и проступках пришлось разрешать Томскому окружному суду. Судом было установлено, что во всех случаях неправильных действий со стороны чинов жандармского полицейского управления железных дорог мировые судьи не должны входить с ними в переписку. Мировой судья, получив дознание или протокол полиции и не находя законных оснований поручить полиции собрать дополнительные сведения по подсудному ему делу, или прекращает его или направляет сообщение прокурору или его товарищу в порядке ст. 309 «Устава уголовного судопроизводства»¹⁴.

Предметом особой тревоги руководства Сибирской железной дороги и жандармского управления всегда были случаи хищения перевозимых грузов и имущества дороги, доля которых составляла от 40% (1897)¹⁵ до 53% (1906)¹⁶.

Управлением железной дороги предпринимались меры к совершенствованию охраны перевозимых грузов: увеличивались кондукторские бригады и количество станционных сторожей, совершенствовалось устройство оград и крытых помещений для грузов, улучшалось освещение товарных дворов. Несмотря на эти меры, количество краж не уменьшалось, что объяснялось, с одной стороны, увеличением грузооборота дороги, а с другой — «прогрессом в самих способах хищения, измышляемых железнодорожными ворами»¹⁷. Нередко злоумышленники прибегали к крайне опасным способам, могущим повлечь человеческие жертвы и большой экономический ущерб. Речь идет об умышленной порче пути и вооруженных нападениях на поезда с целью грабежа и кражи. В связи с этим в 1900 г. принимается решение о вооружении служащих Сибирской железной дороги огнестрельным оружием¹⁸.

Резонансное преступление на СЖД произошло 4 августа 1902 г. В результате порчи пути на 1730 версте на перегоне Тяжин—Ключевская сошел с рельсов товарный поезд № 22, погибли два человека, четверо были ранены. Очевидцем последствий крушения стал командир корпуса жандармов князь П.Д. Святополк-Мирский¹⁹. О ситуации с преступностью на Сибирской железной дороге он доложил лично Николаю II. И уже 16 сентября 1902 г. министр путей сообщения обратился к министру внутренних дел с просьбой

об усилении полицейского надзора в полосе, прилегающей к Сибирской железной дороге.

В отдельные годы хищения на Сибирской железной дороге приобретали угрожающие размеры. Так было в период революционных событий 1905—1907 гг. Начальник жандармского полицейского управления СЖД полковник В.Н. Деболи в 1906 г. отмечал в циркуляре: «в последнее время участились случаи убийств, грабежей и краж товаров из вагонов и железнодорожного имущества»²⁰.

В этих условиях комитет Сибирской железной дороги и руководство жандармерии принимают чрезвычайные меры по стабилизации ситуации с преступностью. Начальники жандармских отделений получили указание о подготовке операции по одновременному проведению повальных обысков в поселках вблизи больших станций. Цель — выявление беспаспортных, бродяг, беглых, воров, грабителей, изъятие краденого имущества и незаконно хранящегося оружия. Проведение операции планировалось проводить с привлечением большого числа полицейских и войск, находящихся на охране дороги.

Начальник управления в секретном циркуляре дал подробные указания по мерам скрытности и способам производства обысков. Например, полиция и войска не должны были знать о цели вызова до последнего момента, обыски в поселке планировалось начинать с двух сторон, предварительно разбив его на участки, за каждым двумя — тремя избами закреплялся воинский караул с целью не выпускать никого из них. Затем требовалось тщательно обыскивать каждую избу, включая нежилые помещения. При всей масштабности обысков начальник управления требовал от подчиненных соблюдения процессуальных правил: составления протоколов с описью изъятого, подписи понятых, присутствия местного полицейского чина.

Подобные масштабные мероприятия скорее были исключением, чем правилом. В большинстве случаев решения принимались непосредственно начальником отделения, который своими указаниями организовывал и координировал работу подчиненных унтер-офицеров. Примеры успешной борьбы с хищениями на транспорте свидетельствовали о высоком профессионализме руководителей отдельных жандармских подразделений.

Так, приказом № 140 по ОКЖ от 5 июля 1907 г. начальникам Омского и Курганского отделений ротмистрам Трескину и Заглухинскому объявлена благодарность «за выдающуюся розыскную деятельность и арест шайки преступников, предотвративший причинение казне громадных убытков»²¹. Своими активными действиями офи-

церы разоблачили хорошо организованную преступную группу, которая по подложным документам намеревалась похитить 20 вагонов с маслом. Командир корпуса заметил в приказе, что для организации агентурного наблюдения за преступниками требовались финансовые затраты, но «за отсутствием каких-либо ассигнований от дороги ведение этого дела пришлось организовать за свои средства...»²². Эта фраза обнажала две серьезные проблемы, которые существенно осложняли работу железнодорожных жандармов.

Во-первых, это отсутствие средств на отдельные перспективные проекты развития жандармерии железных дорог. Достаточно отметить, что отсутствие финансирования не позволило создать в структуре жандармских полицейских управлений таких необходимых подразделений, как железнодорожная сыскная полиция и конно-жандармская стража²³.

Во-вторых, формализм и бюрократическое отношение чиновников к вопросам взаимодействия нередко не позволяли жандармам эффективно решать задачи розыска и задержания преступников.

Вместе с тем обстановка диктовала необходимость тесного сотрудничества жандармерии с работниками Сибирской железной дороги. С целью недопущения межведомственных разногласий начальник СЖД 7 марта 1908 г. издал приказ № 113 «Об обязанностях агентов дороги по отношению чинов железнодорожной жандармской полиции», в котором потребовал от подчиненных безусловного содействия жандармам в исполнении «лежащих на них чинах обязанностей»²⁴.

В 1909 г. участились случаи нападения злоумышленников на станционные кассы. Руководство железной дороги совместно с начальником жандармского управления полковником В.Н. Деболи разработали «Инструкцию о распределении обязанностей между железнодорожными служащими на станциях, полу станциях и разъездах для отражения нападений и задержания грабителей»²⁵, в которой подробно расписали алгоритм действий всех должностных лиц, начиная от стрелочника и заканчивая начальником станции и жандармским унтер-офицером, на случай отражения нападения.

В условиях сложной криминогенной обстановки на Сибирской железной дороге, когда принимаемые железнодорожной жандармерией меры в борьбе с преступностью были недостаточно эффективны, уместно поставить вопрос о существовании коррупции в рядах жандармов. В исследованных архивных материалах мы не обнаружили документов, указывающих на прямые факты мздоимства среди жандармов. В ряде случаев унтер-офицеры сами заявляли командо-

ванию о предложениях взятки, тем самым прекращали порой преступную деятельность целых групп (унтер-офицер Веретенников из Курганского жандармского полицейского отделения)²⁶. Унтер-офицер Барнаульского отделения Петр Шаронов отдал начальнику отделения 91 руб., полученный от мастера 1-го околотка 4-го участка по сооружению Алтайской железной дороги Сергея Великанова за молчание о фактах приписок в табелях²⁷.

Жандармам всех рангов под угрозой увольнения запрещалось заниматься предпринимательской деятельностью (циркуляры ОКЖ 1875 г. № 20, 1887 г. № 15)²⁸. Однако встречаются документы, свидетельствующие о попытках отдельных нижних чинов жандармского полицейского управления СЖД негласно подзаработать. В телеграмме от 8 сентября 1907 г. полковник В.Н. Деболитребовал от унтер-офицеров прекратить заниматься подрядами на поставку дров, воды, угля и т.д.²⁹. В июле 1914 г., в связи с появлением сведений о предоставлении унтер-офицерами за плату своих собственных лошадей для работы на железной дороге, начальник управления полковник Л.А. Бардин предупреждал нижних чинов о запрете заниматься любыми коммерческими предприятиями³⁰.

В работе начальника управления просматривалось направление на профилактику взяточничества среди нижних чинов и предупреждение участия их в иных преступлениях. Об этом свидетельствует, например, секретное письмо полковника Л.А. Бардина начальнику Ишимского отделения подполковнику В.Д. Комарову. Начальник управления подчеркивал, что за унтер-офицерами необходимо иметь «самое бдительное и неослабное наблюдение в смысле оценки и определения их связей и знакомств» и рекомендовал «обращать внимание на всякое улучшение имущественного благосостояния унтер-офицеров...». При малейшем подозрении в адрес унтер-офицера предписывалось проводить тщательное негласное расследование до полного выяснения ситуации. В случае подтверждения фактов участия нижних чинов в криминальных схемах их начальники предупреждались о «тяжкой ответственности»³¹.

Обращает на себя внимание совершенная секретность письма, индивидуальный подход и деликатность обращения начальника жандармского полицейского управления к подчиненному начальнику отделения. При этом рекомендуемый способ обнаружения нечистых на руку нижних чинов прост, но эффективен — негласное расследование фактов улучшения имущественного состояния унтер-офицера — «является ли подобное улучшение материального состояния унтер-офицера как следствие его аккуратной и экономной

жизни, или как результат каких-либо побочных и, может быть, незаконных или преступных до-ходов»³².

Таким образом, подводя итоги, можно ска-зать, что борьба с корыстной преступностью составляла основное содержание служебной де-ятельности чинов жандармского полицейского управления Сибирской железной дороги. Однако принимаемые руководством Отдельного корпуса жандармов и жандармского полицейского управ-ления СЖД меры не обеспечили радикального перелома в противостоянии корыстной преступ-ности на железнодорожных магистралях Сибири. Особые условия, в которых функционировала Сибирская железная дорога, требовали более ра-дикальных мер для повышения эффективности борьбы чинов жандармерии с преступностью, но некоторые меры по причине отсутствия финанси-рования не были реализованы.

¹ Миронов Б.Н. Преступность в России в XIX — начале XX века // Отечественная история. М., 1998. № 1. С. 24—42.

² Голдинов В.Ю. Борьба с преступностью и обеспечение об-щественного порядка в Российской империи (1901—1904 гг.): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2012.

³ Курас С.Л. О генезисе преступности в России (историче-ский аспект) // Власть. 2010. № 3. С. 80.

⁴ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ), ф. 110, оп. 22, д. 337, л. 8 об.—9 об.

⁵ Там же, ф. 110, оп. 22, д. 232, лл. 19—21, 55—57, 103—105, 153—156, 219—222; д. 333, лл. 24—26; д. 336, лл. 17—18 об.; д. 337, лл. 8 об.—9 об.; оп. 4, д. 2368, лл. 84—88 об.; д. 2846, лл. 81—85 об.; д. 3138, лл. 86—90 об.

⁶ Свод законов Российской империи / Под.ред. и с прим. И.Д.

Мордухай-Болтовского. СПб., 1912. Т. II. Ст. 679—693.

⁷ Там же. Т. XVI.

⁸ Там же. Т. XIV.

⁹ ПСЗРИ. Собр. 2. Т. XLVI. Отд. 1. № 49615.

¹⁰ ГАРФ, ф. 110, оп. 4, д. 1059, л. 341 об.

¹¹ Там же, л. 340 об.

¹² Там же.

¹³ Исторический архив Омской области (ИАОО), ф. 272, оп. 3, ед. хр. 188, л. 236.

¹⁴ Там же, лл. 25, 25 об.

¹⁵ ГАРФ, ф. 110, оп. 22, д. 232, лл. 219—222.

¹⁶ Там же, д. 337, лл. 8 об.—9 об.

¹⁷ Мнение начальника штаба Отдельного корпуса жандармов по вопросу об изменении порядка организации и устройства жандармского полицейского надзора на железных дорогах // ГАРФ, ф. 110, оп. 4, ед. хр. 1057, л. 303 об.

¹⁸ ПСЗРИ. Собр. 3. Т. XX. Отд. I. № 19087.

¹⁹ ГАРФ, ф. 110, оп. 4, д. 1285, л. 1.

²⁰ ИАОО, ф. 272, оп. 3, ед. хр. 188, л. 184 об.

²¹ Государственный архив Томской области (ГАТО), ф. 411, оп. 1, д. 173, л. 311 об.

²² Там же, л. 311.

²³ Гончарова Ю.В. Жандармские полицейские управления железных дорог. 1867—1917 гг.: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 55—58].

²⁴ ГАРФ, ф. 110, оп. 22, д. 338, л. 43.

²⁵ ИАОО, ф. 272, оп. 3, ед. хр. 188, л. 237.

²⁶ ГАТО, ф. 215, оп. 2, д. 52, л. 7.

²⁸ Там же, ф. 434, оп. 1, д. 7.

²⁹ Справочная книжка для нижних чинов жандармских по-лицейских управлений железных дорог / Сост. полковник Федоров. 2-е изд. СПб.: Тип. Штаба Отд. Корп. Жанд., 1903. С. 16.

³⁰ ИАОО, ф. 272, оп. 3, ед. хр. 188, л. 187 об.

³¹ Там же, ф. 271, оп. 1, ед. хр. 22, л. 94.

³² ГАТО, ф. 434, оп. 3, д. 4, лл. 6—6 об.

Там же.

УДК 342
ББК 67

TO THE QUESTION ABOUT THE HISTORY OF THE «CHARTER OF DEANERIES, OR POLICE

К ВОПРОСУ ОБ ИСТОРИИ РАЗРАБОТКИ «УСТАВА БЛАГОЧИНИЯ, ИЛИ ПОЛИЦЕЙСКОГО»

Natalia Lvovna FEDNEVA,
lecturer for the department of state and law history of the Moscow University of the MIA of Russia for them V.Ya. Kikot, candidate of history science

Наталья Львовна ФЕДНЕВА,
доцент кафедры истории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат исторических наук, доцент
E-mail: nfedneva@gmail.com

Научная специальность: 17.00.02 — отечественная история (исторические науки)

Annotation. On the basis of the insufficiently explored documentary and normative legal sources the author comes to the conclusion that «The Blagochinie, or the Police Regulations» is the first Russian police code making start to the law institutionalization of the Russian police after its separation from the military administration.

Keywords: Legislative Commission, Nakaz or «Instruction» by Catherine the Great, Nakaz or «Instruction» by the General Police, the Russian Enlightenment, police, blagochinie (way of life in compliance with law and moral), codification, institutionalization.

Аннотация. На основе анализа малоизученных документальных и нормативных правовых источников автор делает вывод о том, что «Устав благочиния, или полицейский» является первым кодифицированным нормативно-правовым актом российского полицейского права, положившем начало правовой институализации российской полиции после отделения от военной администрации.

Ключевые слова: Уложенная комиссия, Большой наказ Екатерины II, Наказ Главной полиции, российское Просвещение, полиция, благочиние, кодификация, институализация.

Указ от 25 мая 1718 г. «Пункты, данные С.-Петербургскому Генерал полицмейстеру», подписанный без малого 300 лет назад Петром I, дал старт процессу формирования российской полиции, начавшемуся в Северной столице, к которой в 1722 г. присоединилась Москва, а во второй и третьей четверти XVIII в. — губернские и некоторые уездные города империи.

Особенностью институционального оформления российской полиции как органа охраны общественного порядка и борьбы с преступностью стало размежевание с военной администрацией. В силу исторически сложившихся в XVI — XVII вв. объективных факторов (значительных размеров территории Российского государства, удаленности городов от центра, отсутствия естественной защищенности границ, меньшего, по сравнению со странами Западной Европы, прибавочного продукта, который мог быть направлен на содержание гражданских служб) наиболее экономичным способом охраны порядка в России было выполнение этой функции силами воен-

ных подразделений. По мере укрепления государственности патрульно-постовая служба в городах возлагалась на стрельцов под началом объезжих голов, назначаемых воеводами, а после создания регулярной армии эти функции перешли к военным канцеляриям.

Указ Петра I от 25 мая 1718 г. свидетельствовал о намерении придать государству новую специализированную функцию — охраны порядка и безопасности, для чего предполагалось создать отдельную от военной администрации, приближенную к гражданской службу. Процесс создания полицейских канцелярий на основе военных гарнизонов в масштабах всей страны затянулся более чем на полвека.

В организационной части размежевание военной и полицейской служб проходило посредством постепенного формирования кадров собственно полицейского управления, основу которого составили отставные офицеры, переведенные в полицию унтер-офицеры и солдаты. Эта особенность организации российской полиции, безус-

ловно, накладывала отпечаток на ее деятельность и отличала ее от западно-европейской, например, французской, которая организационно формировалась в рамках городского суда, т.е. гражданской администрации.

В отличие от организационной, правовая институализация российской полиции осуществлялась, как и в Европе, посредством формирования полицейского права как отдельной отрасли. Следует отметить, что начавшись позднее, чем в странах Западной Европы, этот процесс в России завершился примерно в те же временные рамки, что и во Франции, и в немецких княжествах, т.е. в последней четверти XVIII в.

Главный Магистрат согласно изданному в 1721 г. Регламенту, или Уставу Главного Магистра, (наряду с городскими магистратами) получал право разработки проектов законов в сфере поддержания порядка с обязательным их утверждением в Сенате или высочайшей апробацией¹. Тем самым за Главным Магистратом закреплялась функция разработки полицейского законодательства, которая, однако, им не выполнялась. Главными источниками полицейского законодательства до последней четверти XVIII в. оставались монарх и Правительствующий Сенат. Законодательство о полиции не было унифицированным и представляло собой отдельные нормативно-правовые акты местного характера, которые регулировали не только деятельность полиции, но часто содержали предписания военным и гражданским властям, регламентировали их взаимодействие, решали иные задачи.

Первым кодифицированным нормативно-правовым актом, обозначившим выделение российского полицейского права в отдельную отрасль, можно считать «Устав благочиния, или полицейский», принятый в 1782 г.

Историко-правовая реконструкция условий и процесса его разработки и является целью данной публикации.

«Устав благочиния» был принят в ходе реформ государственного управления Екатерины II, начало которым положил созыв Комиссии о сочинении проекта нового уложения, предпринятый под влиянием идей Просвещения². К открытию Комиссии в соответствии с предписаниями, установившими от имени императрицы регламент выборов, обязанности и права депутатов, был подготовлен документ под названием «Выбранному, в силу Высочайшего Ее Императорского Величества 1766-го году декабря 14-го дня Манифеста, от Главной полиции депутату Наказ для представления в Комиссию о сочинении проекта Нового Уложения, в котором заключаются требования оной полиции законов, надлежащих до полицейской должности»³. Далее для кратко-

сти мы будем называть этот документ Наказом Главной полиции.

Главную полицию можно считать на тот момент координирующим органом полицейского управления, выполнявшим посреднические функции между полицейскими канцеляриями губернских и уездных городов, с одной стороны, и Правительствующим Сенатом — с другой. Полномочия Главной полиции не были определены отдельным законодательным актом, практически она действовала на правах коллегии Сената.

Наказ Главной полиции содержал 403 статьи и был подписан генерал-полицимейстером Петербурга Николаем Чичериным, а также Иваном Молчановым, Селиверстом Щербаковым, Максимом Шварцем и Федором Студенским, должности которых установить пока не удалось⁴.

В Наказе Главной полиции была отчетливо обозначена необходимость более четкого структурирования полиции как гражданской службы, необходимой для административного управления Российской империей, кодификации правовых основ ее деятельности.

Предложения, содержащиеся в Наказе, можно разделить на две части. Первая часть включала программу совершенствования структуры и принципов управления полицией, отбора полицейских кадров. В ней содержались следующие пожелания: назначать начальников (директоров) полиции по указанию государыни из представителей знатных родов дворянства; предоставить начальникам полиции полномочие подбирать и увольнять кадры, нести за них полную ответственность; разрешить полиции контролировать деятельность судов по делам о разбоях и других особо опасных преступлениях. Особое внимание уделялось этической стороне деятельности полиции, декларировалось, что начальник полиции должен защищать «сырых и убогих» и строго наказывать нарушителей закона. Впервые ставилась проблема формирования общественного мнения о деятельности полиции: «Пороки полицейских служителей должны сокрыты быть, дабы публика доверенности к оным не лишилась, если оные из полиции не исключены будут, чего ради проповедники да не дерзают в проповедях своих что либо осуждению полиции, или ее служителей разглашать, а должны, приметя от оной вредное, с начальником полиции объясниться или уведомить его, чего бы, паче чаяния, начальнику известного не случилось»⁵.

Во второй части Наказа Главной полиции были сформулированы предложения по совершенствованию основных направлений деятельности полиции. Среди последних можно выделить меры, направленные на профилактику и предупреждение преступлений [создание домов

для умалишенных; «воздержательных» (работных) домов для способных работать здоровых нищих и бродяг, гулящих женщин; богаделен для больных престарелых] и правонарушений (создание при полиции надзорной службы за наймом на работу иностранцев; установление полицейского контроля за ремесленными цехами, за ценами и качеством работ, за условиями исполнения договоров; предоставление права полиции взимать штрафы за нарушение правил приписки ремесленников к цехам и др.).

Перечисленные меры при проведении их в жизнь создавали систему социальной защиты, осуществляемой государством через полицию. Среди предлагаемых мер, которые также можно отнести к социальной защите, значилось установление контроля полиции за недопущением излишней роскоши, регламентация проведения свадеб и похорон (и расходов по ним).

Для обеспечения безопасности авторы Наказа Главной полиции считали необходимым установление порядка обязательного уведомления полиции о проведении собраний, маскарадов, лотерей, комедий в партикулярных домах; установление регламентации размеров транспортных средств и требований к извозчикам; упорядочение строительства и эксплуатации противопожарных колоколен и башен и связанной с ними деятельности полиции; установление правил деятельности полиции при пожарах и наводнениях, других стихийных бедствиях; упорядочение регламентации архитектурного надзора; регламентацию постоя и найма квартир офицерами; установление норм содержания колодников в острогах и присутственных местах при запрещении выпускать их просить милостыню.

В целом же в Наказе Главной полиции была представлена программа совершенствования полицейского законодательства, составленная практиками, знакомыми с опытом деятельности европейской полиции, отраженным в вышедших к тому времени сочинениях XVII в. («Трактатом о полиции» Н. Деламара, сочинениями Ж. Дома), а также с общими работами по юриспруденции, принадлежавшими перу идеологов Просвещения XVIII в., таким, как У. Блэкстон, И.Г.Г. Юсти.

Следует отметить, что предложения реформировать полицейскую службу российские императоры получали и ранее⁶, однако они оставались без ответа. Наказу Главной полиции была предназначена иная, более счастливая судьба. Этот документ заставил Екатерину II задуматься о роли и месте полиции в системе государства и побудил ее дополнить собственный Большой Наказ Уложенной комиссии новой, XXI главой «О благочинии, называемом инако полициею»⁶, которая отсутствовала в первоначальном варианте На-

каза, зачитанном депутатам при торжественном открытии заседаний 31 июля 1767 г.

Установки, намеченные Екатериной в XXI главе, предназначались в качестве руководства для членов «Комиссии о полиции» — специализированной частной комиссии в составе общей Уложенной комиссии, созданной в марте 1768 г.

Анализ этой, дополнительной, главы Большого Наказа позволяет выявить общую концепцию полицейского управления, сложившуюся к тому моменту у Екатерины II. Эта концепция представляет значительный интерес не только сама по себе, но и с точки зрения ее реализации как не частый в России пример рационального использования административного ресурса, в качестве которого выступила власть абсолютного монарха, для продвижения законодательной инициативы после длительного обсуждения и доработки.

Прежде всего, следует отметить значительное влияние на формирование соответствующих представлений императрицы трактата Чезаре Беккариа «О преступлениях и наказаниях». В главе XXX своего сочинения автор обосновывает необходимость деления всех преступлений на два класса — тяжкие, которые являются редкими и представляют значительную общественную опасность, следствие по ним должно быть проведено в возможно более короткие сроки с тем, чтобы обеспечить неотвратимость наказания или освобождение невиновного; и незначительные, являющиеся более частыми, практически повседневными, следствие по которым может проходить более длительно, поскольку возможность осуждения невиновного в данных случаях гораздо меньшая⁷.

Екатерина отталкивается от этого положения Беккариа, но трактует его по-своему: тяжкими преступлениями должен заниматься суд на основании закона, а незначительными — полиция на основании устава, при этом действия полиции должны быть незамедлительны. В статье 537 ее Наказа говорится: «Действия полиции должны быть нимало не медлительны; и оные чинятся над вещьми, всякий день сызнова случающимися. И так великие наказания тут не властны; и великие примеры не для сего правления сделаны», а в ст. 538 она продолжает: «Более нужны оному (полицейскому управлению. — Н.Ф.) уставы, нежели законы»⁸.

Таким образом, Екатерина ставит задачу принятия устава как кодифицирующего акта, который регламентирует деятельность полиции и закладывает основы новой отрасли права — права полицейского.

Сфера деятельности полиции определяется ею как благочиние. В ст. 535 она уточняет: «Вещи, ко

благочинию принадлежащие суть такие, кои всякий час случиться могут и в коих обыкновенно дело идет о малом чем: итак, не надлежит тут быть пространным судебным обрядам». В статье 540 она продолжает: «... не надобно смешивать великого нарушения законов с простым нарушением установленного благочиния: сих вещей в одном ряду ставить не должно».

Идея поддержания порядка для предотвращения преступлений принадлежит отнюдь не Екатерине II, она известна ей из сочинений европейских авторов, в частности, последнего выдающегося представителя школы римского права Жана Дома, который развивает эту мысль из источников легистов и постглоссаторов⁹.

Важно отметить, что Екатерина вновь вводит в обращение исконное слово «благочиние», со времен Петра I вытеснявшееся из оборота термином «полиция», что свидетельствует о понимании ею необходимости приближения законодательства к русской почве. Она сознательно уравнивает их значения, утверждая в ст. 530, что к попечению полиции «все то принадлежит, что служит к сохранению благочиния в обществе».

Доработка и сведение воедино проектов полицейского законодательства, предложенных Екатериной II и Главной полицией, осуществлялись после роспуска Уложенной комиссии в частной «Комиссии о полиции» не менее десяти лет и имели своим результатом законодательные акты: «Учреждения для управления губерний Российской империи» в части, касающейся поддержания благочиния в сельской местности, и «Устав благочиния, или полицейского», ставшего первым кодифицированным актом, регулирующим деятельность городской полиции.

В «Учреждении для управления губерний Всероссийской Империи» впервые в российском законодательстве содержались унифицированные положения о сельской полиции в виде так называемого нижнего земского суда, который наделялся административно-полицейскими и судебными функциями на территории уезда и был призван решать проблемы обеспечения безопасности и поддержания благосостояния. Члены суда, как правило четыре — пять человек, и его руководитель — капитан-исправник выбирались на уездном дворянском собрании и утверждались в должности губернатором. Заимствованная из Наказа Главной полиции идея о том, что полицию должны возглавлять представители знатных фамилий, была закреплена в «Учреждении для управления губерний Российской империи» и дополнена выборностью.

Принцип выборности ответственных за сельскую полицию отвечал интересам дворянства, на что неоднократно указывали историки всех

направлений и школ. Вместе с тем представляется, что от внимания исследователей ускользал тот факт, что этот принцип сближал сельскую полицию с местным самоуправлением, хотя и в «дворянском» его варианте. Этот принцип уходил своими корнями во времена выборных губных изб, степень самостоятельности которых варьировалась на всем протяжении XVI — XVII вв. и зависела от объема надзорных функций со стороны воевод и иных представителей военной администрации.

В «Учреждении» закреплялись правовые основы деятельности сельской полиции на принципах выборности руководства и безвозмездности его деятельности. Исправникам предоставлялись широкие полномочия, четко обозначенные в обширной инструкции, определявшей их компетенцию и основные функции. Капитан-исправник отвечал за состояние дорог, противопожарную безопасность, борьбу с эпидемиями и эпизоотиями в уезде. На него возлагалась обязанность «поощрять не только земледельцев к трудолюбию, но и вообще всех людей к добронравию и порядочному житью».

Нижний земский суд должен был следить за порядком и «благочинием», исполнять решения вышестоящих властей и суда, а также проводить следствие по уголовным делам; был вправе требовать поддержки у военных властей и у всех жителей уезда. Непосредственной опорой и помощниками нижнего земского суда в деревнях и селах были сотские и десятские, избиравшиеся из крестьян.

Следует отметить, что проблема различий между формами и методами обеспечения безопасности в сельской и городской местности во второй половине XVIII в. уже была обозначена в работах западноевропейских камералистов и правоведов.

Так, И.Г.Г. Юсти в 3-й части своей работы «Основания силы и благосостояния царств или подробное начертание всех знаний, касающихся до государственного благочиния», переведенной на русский язык в 1772 г., писал: «Городское благочиние разнится от сельского, и при том требует иных мер и особых распоряжений, так равно и средства для соблюдения в городах безопасности различны от тех, которые должно на такой же конец употребляться в селах и деревнях»¹⁰. Он подчеркивал, что в деревнях безопасность обеспечивается высокой нравственностью народа; контролем за проникновением иностранцев на границах; валовыми, но эпизодическими обысками в местах возможного нахождения воровских и разбойных шаек (на отдаленных постоянных дворах, заброшенных мельницах и т.п.); наконец, вычетами из жалованья чиновников (в пользу потерпевших),

если в управляемых ими землях совершены грабежи.

Таким образом, в соответствии с опытом управления, имевшимся на тот момент в германских княжествах, Юсти не видел необходимости в наличии специальных органов полицейского управления в сельской местности. Российский же законодатель, опираясь на собственный исторический опыт и учитывая природные и геополитические особенности страны, эти органы создал, но в виде механизмов местного дворянского самоуправления с привлечением крестьянской общины.

Необходимо подчеркнуть, что первоначально заложенные в «Учреждении для управления губерний Всероссийской Империи» 1775 г. правовые основы деятельности городской полиции (городничих) не были достаточно проработанными, и деятельность городской полиции со всеми ее особенностями в этом законодательном акте полной регламентации не нашла.

Работа по кодификации полицейского законодательства продолжалась, и для восполнения пробела в 1782 г. была принята первая часть «Устава благочиния, или полицейского», который и стал кодификацией законодательства о городской полиции. «Устав» вообрал в себя положения Наказа Екатерины II, Наказа Главной полиции, идеи прогрессивной для своего времени концепции полицейского государства, переосмысленной лучшими представителями тогдашней отечественной бюрократии и российского Просвещения с учетом особенностей России.

В отличие от сельской полиции, полицию в городах предлагалось создавать как специализированную гражданскую службу на возмездной основе, с назначением полицейских чиновников от короны.

В соответствии с «Уставом» все старые полицейские органы в городах были ликвидированы, а на их месте созданы новые — Управы Благочиния, или Полицейские, во главе с назначавшимся губернатором городничим или полицмейстером. Полицейские функции осуществлял назначаемый частный пристав, в подчинении у которого находились два градских сержанта и штатная команда. Приставы выполняли функции строительного и торгового надзора, розыска беглых, охраны общественного порядка, а также следствия. В управе благочиния заседали два выборных ратмана (советника).

«Устав благочиния, или полицейский» явился не только первым кодифицированным законодательным актом полицейского права, но и заложил прочные основы процессуальных норм дознания и расследования преступлений, которые возлагались на полицию. В статьях 225—232

Устава впервые в российском законодательстве давалась четкая классификация преступлений по их объекту (против личности, против обитания (жилища), против имений (имущества), лживые поступки (клевета), против правосудия, против народной тишины (общественной безопасности), против народной торговли, против общенародного здоровья).

При расследовании преступлений частному приставу предписывалось «исследовать:

1. Об особе, над кем учинено.
2. О действии, что учинено.
3. О способе или орудии, чем учинено.
4. О времени, когда учинено.
5. О месте, где учинено.
6. Об околностях объясняющих с намерением, или без намерения, и утверждающих или обличающих, как учинено, и
7. Преступника, кем учинено»¹¹.

Многие статьи «Устава благочиния, или полицейского» (полностью или с изменениями) вошли в Свод законов Российской империи (1832) в составе Устава о предупреждении и пресечении преступлений. Согласно последнему функции дознания и следствия находились в ведении полиции до 1860 г., практически вплоть до отмены крепостного права.

Принятые при Екатерине II законодательные акты являлись на протяжении почти 90 лет организационно-правовой основой деятельности назначаемых от правительства полицейских органов в городах и выборных от дворянства органов полиции и суда в сельской местности. Заложенное в них видение соотношения центральной и местной власти, сформировавшееся не только под влиянием идей западноевропейского Просвещения, но и в ответ на потребности российской действительности, прошло испытание практикой и позволило стабильно развиваться отечественной общественной системе в течение довольно длительного времени.

¹¹ ПСЗРИ. Собр. 1. Т. VI. № 3708. Гл. X.

² Подроб. о влиянии правовой мысли западноевропейского Просвещения на российскую правящую элиту см.:

Михайлова Н.В., Феднева Н.Л. Концепция полицейского государства: формирование и отражение в законодательстве // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2013. № 7. С. 102—107; Михайлова Н.В., Феднева Н.Л. К вопросу о понятиях «полицейское — социальное — правовое государство» // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2013. № 8. С. 89—93; Феднева Н.Л. К вопросу об изучении римского права в России // Мир и человек: актуальные проблемы социологии, педагогики, экономики и права. Мат-лы межвуз. науч. конф. Люберцы: НОУ «ГСИ», 2010. С. 185—188;

Феднева Н.Л. На перекрестке правовых культур: идеальный образ блюстителя закона в русском переводе сочинения одного французского просветителя // Актуальные проблемы социологии, культурологии, экономики и права: Сб. ст. М.:

ФГБОУ ВПО «МПГУ», 2011. с. 187—190;

Феднева Н.Л. Идея полицейского государства во французской правовой мысли XVII — XVIII вв. // Социально-экономическое, политико-правовое и культурное развитие современной России: проблемы, тенденции, перспективы. Люберцы: НОУ «ГСИ», 2012. С. 252—255.

³ Сборник Русского Императорского исторического общества. Т. 43. СПб., 1885. С. 296—301.

⁴ Н.И. Чичерин, Санкт-Петербургский генерал-полицмейстер в 1764 — 1777 гг., с 1766 г. — генерал-поручик и сенатор, был назначен Екатериной II ответственным за проведение выборов депутатов в Уложенную комиссию от дворян в Санкт-Петербурге и Москве; он же открывал заседание Уложенной комиссии.

Упоминание о Максиме Шварце удалось найти в связи с присвоением ему потомственного дворянства и утверждением дворянского герба в Московской губернии; упоминание о Федоре Студенском связано с Нижегородской губернией. Можно предположить, что они служили в полиции именно в этих регионах.

⁵ Сборник Русского Императорского исторического общества... Т. 43. С. 297.

⁶ Михайлова Н.В., Феднева Н.Л. Концепция полицейского государства: формирование и отражение в законодательстве // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2013. № 7. С. 106.

⁷ Чезаре Беккариа. О преступлениях и наказаниях. М., 2000. С. 75—76.

⁸ Екатерина II Великая. Наказ императрицы Екатерины II, данный Комиссии о сочинении проекта нового Уложения. СПб., 1907. Гл. XXI.

⁹ О взглядах Ж. Дома см. подроб.: Феднева Н.Л. Применение метода исторической реконструкции при изучении процесса формирования полицейского (административного) права во Франции Нового времени // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2015. № 6. С. 35—38.

¹⁰ Юсти И.Г.Г. Основания силы и благосостояния царств или подробное начертание всех знаний, касающихся до государственного благочиния. Ч. 3. СПб., 1777. С. 480.

¹¹ ПСЗРИ. Собр. 1. Т. XXII. № 16187.

УДК 34.2

ББК 67.4

ADMINISTRATIVE PROCEDURES GUVM OF THE INTERIOR MINISTRY OF RUSSIA CONCERNING COMPATRIOTS LIVING ABROAD AND WISHING TO RESETTLE TO THE RUSSIAN FEDERATION

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫЕ ГУВМ МВД РОССИИ В ОТНОШЕНИИ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ, ПРОЖИВАЮЩИХ ЗА РУБЕЖОМ И ЖЕЛАЮЩИХ ПЕРЕСЕЛИТЬСЯ В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ

Anatoly Semenovich PRUDNIKOV,
Honored lawyer of the Russian Federation, doctor
of law, professor of department of constitutional and
municipal law Moscow University of the MIA of Russia
for them V.Ya. Kikot

Анатолий Семенович ПРУДНИКОВ,
профессор кафедры конституционного и муницип
ального права Московского университета МВД
России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических
наук, Заслуженный юрист Российской Федерации
E-mail: prudi1@rambler.ru

Научная специальность: 12.00.14 — административное право; административный процесс

Annotation. This article describes the mechanism of administrative-legal regulation of the legal status of compatriots living abroad, and administrative procedures. GUVM implemented by the Ministry of internal Affairs of Russia concerning compatriots living abroad and wishing to resettle to the Russian Federation.

Keywords: administrative procedure, compatriot, voluntary resettlement, GUVM of the MIA of Russia, the state program.

Аннотация. В статье показан механизм административно-правового регулирования правового статуса соотечественников, проживающих за рубежом, и административные процедуры, осуществляемые ГУВМ МВД России в отношении соотечественников, проживающих за рубежом и желающих переселиться в Российскую Федерацию.

Ключевые слова: административная процедура, соотечественник, добровольное переселение, ГУВМ МВД России, государственная программа.

Механизм административно-правового регулирования прав и свобод соотечественников — это предусмотренный законодательством Российской Федерации комплекс согласованных действий соотечественников за рубежом, а также органов государственной власти для создания им условий в целях реализации ими политических, социальных, экономических и культурных прав, сохранение своей самобытности¹. Этот процесс может включать ряд основных стадий:

- наличие у соотечественника прав, свобод и обязанностей;
- возможность соотечественников обладать ими;
- способность соотечественников воплощать их.

Здесь важно отметить, что фактическое признание лица соотечественником может наступить только тогда, когда он подтвердит ряд определенных факторов, например, пребывание, проживание на территории; подтверждение принадлежности к государству² и т.д.

В Государственной программе о добровольном переселении соотечественников³, проживающих за рубежом, обеспечивается комплексный подход к решению вопросов оказания содействия добровольному переселению соотечественников в Российскую Федерацию и межотраслевой координации, получения возможности осознанного выбора соотечественниками мест своего будущего проживания, работы, обучения с учетом социально-экономического положения субъектов Российской Федерации, объемов государственных гарантий и социальной поддержки, которые предоставляются переселенцу в зависимости от выбранной территории вселения.

В случае если соотечественником, проживающим за рубежом, принимается решение о добровольном переселении в Российскую Федерацию в рамках и на условиях Государственной программы о добровольном переселении соотечественников, проживающих за рубежом, ему необходимо лично обратиться в находящийся в стране постоянного проживания уполномоченный орган по реализации Государственной программы за рубежом и подать заявление об участии в Государственной программе⁴.

Соотечественник, являющийся иностранным гражданином, постоянно или временно проживающий на законном основании в Российской Федерации либо получивший временное убежище в Российской Федерации, вправе подать заявление об участии в Государственной программе на территории России в территориальный орган ГУВМ

МВД России в субъекте Российской Федерации, реализующем соответствующую региональную программу переселения.

Органами, участвующими в реализации Государственной программы и региональной программы переселения на территориях вселения, являются:

- территориальные органы ГУВМ МВД России по субъектам Российской Федерации и территориальные органы иных федеральных органов исполнительной власти, участвующих в реализации Государственной программы;
- уполномоченные межведомственные органы субъектов Российской Федерации и уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, ответственные за реализацию региональной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;
- органы местного самоуправления территорий вселения;
- иные организации и общественные объединения, участвующие в реализации отдельных мероприятий Государственной программы и региональной программы переселения.

После прибытия в субъект Российской Федерации участник Государственной программы обращается в территориальный орган ГУВМ МВД России⁵ с целью регистрации в качестве участника Государственной программы. В этих целях территориальным органом ГУВМ МВД России на странице бланка свидетельства участника Государственной программы проставляется отметка⁶. Отметка производится проставлением оттиска штампа либо внесением записи с указанием даты регистрации и наименования территориального органа ГУВМ МВД России.

Учет по месту пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства носит уведомительный характер. Основанием для постановки на учет является факт въезда иностранного гражданина на территорию Российской Федерации. Для постановки на учет по месту пребывания иностранный гражданин, являющийся участником Государственной программы, и прибывшие вместе с ним члены его семьи предъявляют принимающей стороне следующие документы:

1. документ, удостоверяющий личность иностранного гражданина и признаваемый Российской Федерацией в этом качестве;
2. миграционную карту;
3. свидетельство участника Государственной программы.

Регистрации по месту жительства подлежат участник Государственной программы и прибывшие с ним члены его семьи, получившие разрешение на временное проживание или вид на жительство и обладающие правом пользования жилым помещением⁷.

В случае отсутствия у участника Государственной программы места жительства он и прибывшие с ним члены его семьи подлежат постановке на учет по месту пребывания в месте своего временного фактического нахождения на территории субъекта Российской Федерации, выбранного ими для постоянного проживания и указанного в свидетельстве участника Государственной программы.

По общему правилу, временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин подлежит постановке на миграционный учет по истечении семи рабочих дней со дня прибытия в место пребывания.

Участник Государственной программы и члены его семьи, являющиеся иностранными гражданами или лицами без гражданства, имеют возможность обратиться с заявлением о выдаче разрешения на временное проживание в Российской Федерации за рубежом (в консульское учреждение Российской Федерации) либо в территориальный орган ГУВМ МВД России.

За предоставление данной государственной услуги взимается государственная пошлина. В соответствии с Административным регламентом по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешения на временное проживание в Российской Федерации вместе с заявлением о выдаче разрешения на временное проживание, поданном в двух экземплярах на бланке установленной формы, представляются⁸:

- документ, удостоверяющий личность, гражданство;
- вид на жительство или иной документ, выданный полномочным органом иностранного государства, подтверждающий проживание лица вне государства гражданской принадлежности;
- документ, выданный полномочным органом государства постоянного проживания, подтверждающий наличие или отсутствие судимости у заявителя (дата выдачи таких документов на момент подачи соотечественником заявления о выдаче разрешения на временное проживание не должна превышать трех месяцев);
- сертификат об отсутствии у заявителя и членов его семьи ВИЧ-инфекции;
- документ, выданный полномочным органом иностранного государства, подтверждающий, что заявитель (члены его семьи) не больны наркоманией и не страдают ни одним из инфекционных заболеваний, которые представляют опас-

ность для окружающих, предусмотренных перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации.

Срок предоставления государственной услуги по выдаче разрешения на временное проживание по заявлению, поданному участником Государственной программы или членом его семьи, за пределами территории России — в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации — составляет 60 суток со дня поступления заявления в территориальный орган МВД России.

Разрешение в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина, являющегося участником Государственной программы или членом его семьи, оформляется в срок, не превышающий пять календарных дней со дня обращения иностранного гражданина, предъявившего свидетельство участника Государственной программы (в случае, когда документы, необходимые для выдачи разрешения на временное проживание в России, подавались соотечественником в государстве своего постоянного проживания)⁹.

После получения разрешения на временное проживание иностранный гражданин может обратиться с заявлением о приобретении гражданства Российской Федерации.

Прибытие участника Государственной программы и членов его семьи на выбранную для постоянного проживания в Российской Федерации территорию вселения осуществляется самостоятельно.

При пересечении границы Российской Федерации участниками Государственной программы и членами их семей лицом, не имеющим гражданства Российской Федерации, заполняются миграционные карты. Выдача прибывающим иностранным гражданам бланков миграционных карт осуществляется¹⁰:

- при следовании воздушным (морским, речным) транспортом членами экипажей воздушных (морских, речных) судов;
- при следовании железнодорожным транспортом — членами бригад поездов;
- при следовании автомобильным транспортом общего пользования (автобусами) — водителями;
- при следовании личным (частным) транспортом — должностными лицами органа пограничного контроля.

При въезде на территорию Российской Федерации участник Государственной программы должен иметь при себе:

- паспорт либо иной документ, признаваемый в соответствии с международными дого-

ворами Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность;

- свидетельство участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;

- российскую визу (для стран с визовым режимом въезда в Российскую Федерацию);

- миграционную карту.

В заключение необходимо отметить, что в административном регламенте при оформлении, выдаче и замене свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, следует совершенствовать следующие показатели доступности и качества предоставления государственной услуги:

- взаимодействие соотечественника с сотрудниками МВД России или территориального органа, участвующего в предоставлении государственной услуги, при оформлении свидетельства участника Государственной программы осуществляется два раза — при приеме заявления и прилагаемых к нему документов, а также при получении соотечественником свидетельства участника Государственной программы;

- количество взаимодействий с сотрудниками территориального органа, участвующего в предоставлении государственной услуги, при подаче соотечественником, проживающим в Российской Федерации, заявления и прилагаемых к нему документов в электронной форме сокращается до одного раза — при получении соотечественником свидетельства участника Государственной программы;

- взаимодействие соотечественника с сотрудниками МВД России или территориального органа, участвующего в предоставлении государственной услуги, при замене свидетельства участника Государственной программы осуществляется два раза — при подаче заявления о замене свидетельства участника Государственной программы и получении нового свидетельства участника Государственной программы;

- взаимодействие соотечественника с сотрудниками МВД России или территориального органа возможно при получении соотечественником информации о государственной услуге или при обращении в МВД России или территориальный орган, участвующий в предоставлении государственной услуги, за углубленным разъяснением содержания Государ-

ственной программы и предоставляемых в ее рамках возможностей и др.

Библиографический список

1. *Акимова С.А.* Соотечественники: Учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2010.

2. *Акимова С.А.* Конституционно-правовая природа прав, свобод и обязанностей человека и гражданина // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2014. № 4.

3. *Прудников А.С.* К вопросу о переселении соотечественников в Российскую Федерацию // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2014. № 6.

4. *Прудников А.С.* Организационно-правовые основы предоставления временного убежища в Российской Федерации // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2014. № 8.

5. *Прудников А.С.* О некоторых проблемах реализации программы добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2016. № 2. С. 81—83.

6. *Прудникова Т.А.* Конституция как основа реализации и защиты прав соотечественников в России // Вестник Моск. ун-та МВД России. Юбилейный вып. 2013. № 6.

7. *Прудникова Т.А.* Роль субъектов организационно-правового обеспечения взаимодействия Российского государства с соотечественниками за рубежом // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2014. № 3.

8. www.consultant-plus.ru

9. www.mvd.ru

¹Акимова С.А. Конституционно-правовая природа прав, свобод и обязанностей человека и гражданина // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2014. № 4.

²Акимова С.А. Соотечественники: Учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2010.

³www.consultant-plus.ru

⁴www.consultant-plus.ru

⁵www.mvd.ru

⁶Прудников А.С. К вопросу о переселении соотечественников в Российскую Федерацию // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2014. № 6.

⁷Прудников А.С. Организационно-правовые основы предоставления временного убежища в Российской Федерации // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2014. № 8.

⁸Прудников А.С. О некоторых проблемах реализации программы добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2016. № 2. С. 81—83.

⁹Прудникова Т.А. Конституция как основа реализации и защиты прав соотечественников в России // Вестник Моск. ун-та МВД России. Юбилейный вып. 2013. № 6.

¹⁰Прудникова Т.А. Роль субъектов организационно-правового обеспечения взаимодействия Российского государства с соотечественниками за рубежом // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2014. № 3.

УДК 34.2
ББК 67.4

ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF REALIZATION OF LEGAL STATUS OF COMPATRIOTS LIVING ABROAD TO THE RUSSIAN FEDERATION

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВОГО СТАТУСА СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ, ПРОЖИВАЮЩИХ ЗА РУБЕЖОМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Tatyana Anatolevna PRUDNIKOVA,
candidate of law, senior lecturer of department of constitutional and municipal law Moscow University of the MIA of Russia for them V.Ya. Kikot

Татьяна Анатольевна ПРУДНИКОВА,
старший преподаватель кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук
E-mail: prudi1@rambler.ru

Научная специальность: 12.00.14 — административное право; административный процесс

Annotation. This article deals with organizational and legal mechanism of realization of legal status of compatriots living abroad, as well as the role of the State program on rendering assistance to voluntary resettlement to Russian Federation of compatriots living abroad in the implementation of the rights, duties and guarantees of the legal status of compatriots.

Keywords: state program, citizens, legal status, voluntary resettlement.

Аннотация. Статья посвящена организационно-правовому механизму реализации правового статуса соотечественников, проживающих за рубежом; показана роль Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, в реализации прав, обязанностей и гарантий правового статуса соотечественников.

Ключевые слова: государственная программа, соотечественники, правовой статус, добровольное переселение.

Одной из актуальных задач современной юридической науки является исследование нормативной базы и инструментов реализации политики России по отношению к соотечественникам, проживающим за рубежом.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации¹ от 22 июня 2006 г. № 637 (ред. от 27.09.2016 г.) утверждена Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, которая направлена на объединение потенциала соотечественников, проживающих за рубежом, с потребностями развития российских регионов.

Государственной программой дополняется система мер, направленных на стабилизацию численности населения Российской Федерации, в первую очередь на территориях, стратегически важных для России.

Государственной программой определяется, что содействие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, является одним из направлений решения демографической проблемы². Воспитанные в традициях российской культуры, владеющие русским языком и не желающие терять связь с Россией, соотечественники в наибольшей мере способны к адаптации и скорейшему включению в систему позитивных социальных связей принимающего сообщества.

В данной программе обеспечивается комплексный подход к решению вопросов оказания содействия добровольному переселению соотечественников в Российскую Федерацию и межотраслевой координации, получения возможности осознанного выбора соотечественниками мест своего будущего проживания, работы, обучения с учетом социально-э-

кономического положения субъектов Российской Федерации, объемов государственных гарантий и социальной поддержки, которые предоставляются переселенцу в зависимости от выбранной территории вселения.

Государственной программой сформирован новый для Российской Федерации организационно-правовой механизм содействия возвращению в Россию особой категории людей — соотечественников, проживающих за рубежом.

Государственная программа определяет основы организации работы по оказанию содействия добровольному переселению за рубежом и на территории Российской Федерации, а также устанавливает базовые права и обязательства участников Государственной программы и членов их семей, совместно переселяющихся на постоянное место жительства в Российскую Федерацию³.

При этом объем государственных гарантий и мер социальной поддержки зависит от категории территории вселения. Устанавливаются две категории территорий вселения, на которые могут переехать участники госпрограммы и члены их семей.

Следует сказать, что структурным подразделением центрального аппарата МВД России, осуществляющим полномочия по реализации государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом, в части координации действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, участвующих в реализации Государственной программы, а также осуществляющим иные функции в соответствии с иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, является Главное управление по вопросам миграции⁴, на которое в рассматриваемой сфере возлагаются следующие задачи:

- организационно-методическое обеспечение реализации Государственной программы;
- участие в осуществлении нормотворческой деятельности в целях обеспечения реализации Государственной программы;
- координация в рамках своей компетенции деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в части реализации Государственной программы;
- координация в рамках своей компетенции деятельности дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, временных групп, созда-

ваемых из числа специалистов МВД России, Министерства иностранных дел Российской Федерации и других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, командированных в дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, в части реализации Государственной программы;

- участие в осуществлении контроля за реализацией Государственной программы на территории Российской Федерации и за рубежом.

Решение о выдаче, отказе в выдаче, а также решение об аннулировании свидетельства участника Государственной программы принимаются территориальными органами ГУВМ МВД России⁵ по субъектам Российской Федерации, в которых реализуется соответствующая региональная программа переселения, с учетом решения уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, ответственного за реализацию соответствующей региональной программы переселения.

При принятии решения о выдаче свидетельства участника Государственной программы свидетельство оформляется и выдается в срок, не превышающий 60 дней со дня подачи соотечественником заявления об участии в Государственной программе и прилагаемых к нему документов. Свидетельство подписывается руководителем уполномоченного органа по реализации Государственной программы за рубежом (при оформлении документа за пределами Российской Федерации) либо начальником территориального органа ГУВМ МВД России или его заместителем (в случае оформления свидетельства участника Государственной программы в Российской Федерации).

Соотечественник уведомляется о принятом решении и приглашается для получения свидетельства участника Государственной программы.

Свидетельство вручается участнику Государственной программы при личном посещении уполномоченного органа по реализации Государственной программы за рубежом либо территориального органа МВД России в субъекте Российской Федерации, участвующем в реализации Государственной программы⁶.

При выдаче свидетельства участника Государственной программы за границей иностранному гражданину (лицу без гражданства) разъясняются основные требования законодательства Российской Федерации о правовом положении иностранных граждан

в Российской Федерации, о порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации.

Для участника Государственной программы и членов его семьи оформляются необходимые документы для переезда в Российскую Федерацию, в том числе виза (при необходимости).

Свидетельство участника Государственной программы не выдается, ранее выданное свидетельство участника Государственной программы аннулируется и статус члена семьи участника Государственной программы, вписанного в заявление об участии в Государственной программе, утрачивается в случае, если соотечественник (член его семьи):

1. выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации;

2. финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их, а равно иными действиями поддерживает террористическую (экстремистскую) деятельность;

3. в течение пяти лет, предшествовавших дню подачи заявления об участии в Государственной программе, подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации либо депортации;

4. представляет поддельные или подложные документы либо сообщает о себе заведомо ложные сведения;

5. осужден вступившим в законную силу приговором суда Российской Федерации за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления, рецидив которого признан опасным;

6. имеет непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации либо за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с Федеральным законом и др.

Участник Государственной программы и члены его семьи, являющиеся иностранными гражданами, вправе получить вид на жительство в Российской Федерации⁷.

Для получения вида на жительство иностранный гражданин, являющийся участником Государственной программы, и члены его семьи, достигшие 18-летнего возраста, в том числе в отношении членов семьи, не достигших 18-летнего возраста, или достигших 18-летнего возраста и признанных недееспособными или ограниченными в дееспособно-

сти, подают в территориальный орган МВД России:

- заявление по установленным формам в двух экземплярах;

- четыре личные фотографии размером 35 x 45 мм в черно-белом или цветном исполнении с четким изображением лица анфас без головного убора;

- документ, удостоверяющий личность;
- квитанцию об уплате государственной пошлины

Участник Государственной программы, обладающий правом пользования жилым помещением, находящимся на территории вселения, обязан зарегистрироваться по месту нахождения указанного помещения⁸.

Заявление о регистрации подается в территориальный орган МВД России в месте нахождения жилого помещения, которое участник Государственной программы указал в качестве своего места жительства, а также предъявляются следующие документы:

- документ, удостоверяющий личность и признаваемый Российской Федерацией в этом качестве;

- документы, подтверждающие право пользования жилым помещением.

Постоянно проживающему иностранному гражданину отметка о регистрации по месту жительства проставляется в вид на жительство.

Временно проживающему иностранному гражданину отметка о регистрации по месту жительства проставляется на оборотной стороне страницы документа, удостоверяющего личность, где проставлена отметка о разрешении на временное проживание. При отсутствии такой возможности отметка о регистрации по месту жительства проставляется на свободной странице документа, удостоверяющего личность.

В заключение необходимо отметить, что в силу сказанного не вызывает сомнений, что оказание помощи соотечественникам, проживающим за рубежом, и содействие их добровольному переселению является одним из приоритетных направлений миграционной политики Российской Федерации.

Библиографический список

1. Акимова С.А. Соотечественники: Учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2010.

2. Акимова С.А. Конституционно-правовая природа прав, свобод и обязанностей человека и гражданина // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2014. № 4.

3. Прудников А.С. К вопросу о переселении соотечественников в Российскую Федерацию // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2014. № 6.

4. Прудников А.С. Организационно-правовые основы предоставления временного убежища в Российской Федерации // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2014. № 8.

5. Прудников А.С. О некоторых проблемах реализации программы добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2016. № 2. С. 81—83.

6. Прудникова Т.А. Конституция как основа реализации и защиты прав соотечественников в России // Вестник Моск. ун-та МВД России. Юбилейный вып. 2013. № 6.

7. Прудникова Т.А. Роль субъектов организационно-правового обеспечения взаимодействия Российского государства с соотечественниками за рубежом // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2014. № 3.

8. Указ Президента РФ № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров и в сфере миграции» от 05.04.2016 г. // URL: www.garant.ru

9. www.consultant-plus.ru

10. www.mvd.ru

¹ www.consultant-plus.ru

² Акимова С.А. Соотечественники: Учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2010.

³ Акимова С.А. Конституционно-правовая природа прав, свобод и обязанностей человека и гражданина // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2014. № 4.

⁴ Указ Президента РФ № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров и в сфере миграции» от 05.04.2016 г. // URL: www.garant.ru

⁵ www.mvd.ru

⁶ Прудников А.С. К вопросу о переселении соотечественников в Российскую Федерацию // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2014. № 6.

⁷ Прудников А.С. О некоторых проблемах реализации программы добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2016. № 2. С. 81—83.

⁸ Прудникова Т.А. Конституция как основа реализации и защиты прав соотечественников в России // Вестник Моск. ун-та МВД России. Юбилейный вып. 2013. № 6.



Гражданский процесс: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / [Л.В. Туманова и др.]; под ред. Л.В. Тумановой, Н.Д. Амаглобели. — 8-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. — 599 с.

Раскрыты основные темы курса: сущность и источники гражданского процессуального права, гражданские процессуальные правоотношения, участники и сроки судопроизводства, порядок и особенности его ведения. Рассмотрены основные положения арбитражного процесса, нотариата, третейского суда, а также порядок обращения российских граждан в Европейский суд по правам человека. Особое внимание уделено порядку рассмотрения гражданских дел в судах апелляционной, кассационной и надзорной инстанций, а также по делам о пересмотре по новым или вновь открывшимся обстоятельствам судебных постановлений, вступивших в законную силу.

Для студентов, аспирантов и преподавателей высших и средних специальных учебных заведений юридического профиля, а также для всех интересующихся вопросами гражданского процесса.

Уважаемые коллеги!

Приглашаем Вас к сотрудничеству с нашими журналами:

Международным журналом психологии и педагогики служебной деятельности, Международным журналом «Социально-гуманитарное обозрение», «Образование. Наука. Научные кадры» и «Вестник Московского университета МВД России», которые заинтересованы в развитии науки, поддерживают интересные проекты и приглашают всех желающих стать участниками данных проектов.

Мы предлагаем Вам принять участие в обсуждении вопросов «круглого» стола: «Глобальные вызовы и тенденции развития современного мира»: который состоится в Марте 2017 г.

1. Противоречие развития мировой системы
2. Конфликты цивилизаций в современном мире
3. Проблемы формирования многополярного мира и сохранение национального суверенитета
4. Глобальные вызовы как проблемы национальной безопасности
5. Тенденции в области развития политических коммуникаций (международное террористическое обозрение)
6. Управление поведением индивидов в многосубъектных средах
7. Новые стратегии в области социальной политики
8. Политический синдром «цветных» революций в зонах нестабильности современного мира
9. Геополитический передел — глобальная проблема современного мира
10. «Новый» мир: порядок по-американски
11. Транснациональные монополии: стабилизирующая и дестабилизирующая роль в современном мире
12. Стабильность и изменчивость международного права как отражение глобальных проблем

Статьи будут проиндексированы (РИНЦ) и получают статус статей, опубликованных в журналах, вошедших в Перечень ВАКа Минобрнауки РФ. Можно также присылать статьи по культурологии, социологии, философии и смежным специальностям. В «круглом» столе примут участие ведущие ученые, специалисты, теоретики и практики.

Язык конференции: русский, английский.

**С уважением,
председатель оргкомитета**