

АВТОНОМНАЯ НЕКОММЕРЧЕСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫЙ ОТКРЫТЫЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ»



НОВОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ГЛАЗАМИ МОЛОДЕЖИ

Сборник статей по материалам
Республиканской межвузовской научно-практической конференции
4 марта 2021 года

Йошкар-Ола
2021

УДК 34
ББК 67.4

Печатается по решению Ученого Совета АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт» (Протокол № 3 от 25.03.2021)

Научный редактор сборника – канд. пед. наук, доц. И.А. Загайнов

Ответственный редактор сборника – д-р. пед. наук, канд. экон. наук,
профессор Н.М. Швецов

Рецензенты:

Петренко Н.И., д-р. юрид. наук, профессор
АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»
Кондратенко З.К., канд. юрид. наук, доцент
ФГБОУ ВО «Марийский государственный университет»

Редакционная коллегия:

канд. юрид. наук Маслова С.В., канд. экон. наук, доцент Гусакова Т.М., канд. филол. наук Купцова О.Г., канд. юрид. наук, доцент Федоров И.З., канд. юрид. наук Пушкарев С.В.

Новое конституционное измерение глазами молодежи: сборник статей по материалам Республиканской межвузовской научно-практической конференции (4 марта 2021 года) / под ред. И.А. Загайнова, Н.М. Швецова. – Йошкар-Ола: ООО ИПФ «СТРИНГ», 2021. – 358 с.

Сборник статей «Новое конституционное измерение» издан по материалам Республиканской межвузовской научно-практической конференции, проводимой на базе Межрегионального открытого социального института 4 марта 2021 г. В сборник вошли статьи преподавателей, аспирантов, магистрантов и студентов высших учебных заведений Республики Марий Эл.

Мнения, высказанные в материалах сборника, не обязательно совпадают с точкой зрения редакции

УДК 34
ББК 67.4

© Межрегиональный открытый
социальный институт, 2021

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ЧАСТНОГО ПРАВА В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА СВОБОДЫ ДОГОВОРА И ЕГО ОГРАНИЧЕНИЯ

*Ахмадуллина Д.М.,
магистрант, секретарь судебного суда
ФГБОУ ВО «Марийский государственный университет»,
Арбитражный суд Республики Марий Эл*

Аннотация. Данная статья посвящена концепции конституционализации частного права. Приводится понятие конституционализации, а также обсуждаются вопросы взаимодействия частноправовых институтов и конституционно-правовых ценностей в рамках концепции иерархии конституционных ценностей.

Ключевые слова. конституционализация, ограничение свободы договора, слабая сторона договора, права человека, решения Конституционного Суда Российской Федерации.

В настоящее время в юридическом научном сообществе широко обсуждается тема конституционализации частного права. Под конституционализацией обычно понимают процесс реализации конституционных принципов и норм законодательства в сфере публичного и частного права, в судебной и иной правоприменительной практике по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечение соответствия функционирования рыночной экономики, социальной сферы, институтов публичной власти и законодательства главным конституционным ценностям личности, общества, государства.

Данная концепция сильно влияет на отношения в сферах частного и публичного права, которые, думается, перестали рассматриваться как две полностью отдельные друг от друга сферы, не взаимодействующие между собой. Так, очевидно, что прямые - конституционные ценности могут влиять на частноправовые институты и ограничивать их в конституционно значимых целях, что заложило основу для процесса конституционализации частного права [3, с. 132].

Процесс конституционализации можно проанализировать на примере принципа свободы договора и необходимости его ограничения. Закрепленный в гражданском законодательстве принцип свободы договора призван регулировать отношения в рыночной экономике как между гражданами (физическими лицами), так и между субъектами предпринимательской деятельности (индивидуальные предприниматели и юридические лица).

Сущность данного принципа заключается в возможности сторон свободно выражать свою волю при заключении, изменении и расторжении договора. Естественно, свобода договора не означает, что контрагенты при заключении договора могут действовать и осуществлять права по своему усмотрению без учета прав других лиц, а также установленных законами ограничений [4, с. 702]. Несомненно, принцип свободы в договорных отношениях должен быть ограничен в разумных пределах, например, в случаях, когда она начинает использоваться в целях ограничения конкуренции, а также тогда, когда монополист навязывает несправедливые условия зависящему от него контрагенту.

При злоупотреблении свободой договора можно выделить следующие признаки: видимость легальности поведения субъекта договорных отношений, осуществление права вопреки его социальному назначению, наличие умысла контрагента, использование им недозволенных средств и способов осуществления права [5, с. 64]. Следовательно, свобода договора не должна быть абсолютной и нуждается в установлении объективных ограничений, которые, в свою очередь, должны отвечать принципам разумности и законности.

Принцип свободы договора - достаточно актуальная тема и для Конституционного Суда Российской Федерации. Разные аспекты свободы договора затрагивались более чем в 200 решениях. Важным этапом стало обоснование конституционно-правовой природы принципа свободы договора [2, с. 334]. Свобода экономической деятельности, по смыслу Конституции Российской Федерации, предполагает, прежде всего, свободу предпринимательства, которая представляет собой универсальный (интегрированный) конституционно-правовой принцип, объединяющий несколько относительно самостоятельных принципов правового регулирования отношений в сфере предпринимательской деятельности (включая в том числе принцип свободы договора) [6].

Как уже было отмечено, конституционная свобода договора не является абсолютной и не должна приводить к отрицанию или умалению других общепризнанных прав и свобод. В соответствии со ст. 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации законодатель устанавливает основания и пределы необходимых ограничений прав и свобод, в том числе конституционной свободы договора, а подобное ограничение свободы договора должно быть соразмерно указанным в этой конституционной норме целям (защита основ конституционного строя, прав и законных интересов других лиц) [7].

По мнению Конституционного Суда РФ, ограничения свободы договора должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными,

пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты основных конституционных ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, а государственное вмешательство должно обеспечивать частное и публичное начала в сфере экономической деятельности. При ограничении свободы договора не должен вводиться произвольный критерий, не отвечающий принципам соразмерности и справедливости, предполагающим необходимость обеспечения справедливого баланса между общественными интересами и правами частных лиц в договорных отношениях. Так, ограничение свободы договора через институт публичного договора позволяет достичь баланса интересов его сторон на основе конституционных принципов равенства и пропорциональности, не затрагивая при этом самого существа свободы договора.

Особое место в практике Конституционного Суда РФ по ограничению свободы договора занимает защита слабой стороны. Ограничение свободы договора со ссылкой на необходимость защиты слабой стороны обосновывалось в различных решениях суда, например в отношении договора присоединения, также принцип защиты слабой стороны активно применялся в отношении защиты прав потребителей, когда суд указывал, что установление различий в правовом регулировании отношений с гражданами-потребителями (физическими лицами), основанное на объективных причинах, не может расцениваться как противоречие Конституции Российской Федерации.

Признание Конституцией Российской Федерации человека в качестве высшей ценности предопределило необходимость проведения данной ценности через всю правовую материю [1, с. 21]. Процесс приведения норм частного права в соответствие с нормами Конституции подразумевает влияние конституционно-правовых ценностей на нормы частного права, т.е. конституционализацию частного права. Однако необходимо отметить, что процесс конституционализации не должен менять саму природу частноправовых институтов и нивелировать такие важные принципы частного права, как независимость и автономия личности, признание и защита частной собственности, свобода договора. Любые ограничения даже в конституционно значимых целях должны быть оправданны и соразмерны.

Конституционный суд в своей правоприменительной практике выделяет и формулирует основания ограничения свободы договора, оценивая, насколько те или иные законодательные предписания, ограничивающие свободу договора, допустимы с точки зрения их соответствия конституционным ценностям, отвечают принципам соразмерности и справедливости, являются адекватными и пропорциональными. Думается, подобная деятельность суда в сфере договорных отношений обеспечивает процесс конституционализации частного

права и реализации основополагающих начал, закрепленных в Конституции РФ во всех сферах жизни общества.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Аль-Аккуми А.А.* Феномен конституционализации // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 4. С. 17-21.
2. *Бондарь Н.С.* Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011.
3. *Каранетов А.Г., Савельев А.И.* Свобода договора и ее пределы: в 2 т. Т. 1: Теоретические, исторические и политико-правовые основания принципа свободы договора и его ограничений. М.: Статут, 2012.
4. *Кузьмина А.В.* Формирование доктрины защиты слабой стороны в договорном праве // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2019. N 4. С. 698-727.
5. *Луценко С.И.* Свобода договора (толкование через волеизъявление): пределы дискреции // Современное право. 2015. № 4. С. 63-67.
6. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2012 г. N 276-О-О [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_127034/ (дата обращения: 01.03.2021).
7. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2003 г. N 6-П [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_41943/ (дата обращения: 01.03.2021)

ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*Баканова О.Б.,
студентка*

Михеева Т.Н.,

д-р юрид. наук, профессор

ФГБОУ ВО «Марийский государственный университет»

Аннотация. В статье рассматривается гарантированное Конституцией Российской Федерации право на судебную защиту местного самоуправления. Оно обладает спецификой, поскольку в равной степени подлежит защите судом как нарушенное право граждан на местное самоуправление, так и права органов и должностных лиц местного самоуправления, нарушенные иными органами и организациями. Проанализированы процедуры и особенности механизма судебной защиты. Внесены предложения по их совершенствованию.

Ключевые слова: местное самоуправление, судебная защита, граждане, органы местного самоуправления.

Конституционные гарантии местного самоуправления представляют собой созданные государством необходимые условия и средства,

обеспечивающие фактическую реализацию и всестороннюю охрану прав муниципальных образований [1, с. 130].

Конституционный суд Российской Федерации, определяет конституционные гарантии местного самоуправления в качестве «основы реализации народом своей власти через органы местного самоуправления» [2].

Одна из важнейшей гарантий, закрепленных в Конституции Российской Федерации - судебная защита, занимающая особое место в системе гарантий прав граждан, в том числе и права на местное самоуправление, в связи с чем, гарантированности соблюдения прав местного самоуправления, законодатель уделит самое пристальное внимание.

Данный довод подтверждает и Постановление Конституционного Суда от 27.06.2013 года за № 15-П, в котором подчеркивается универсальность судебной защиты, как одного из способов защиты прав, интересов и свобод всех без исключения субъектов, в том числе и органов местного самоуправления [3].

Аналогичной позиции придерживается и Европейский Суд по правам человека, указывающий, что эффективность средств правовой защиты означает, в частности, что они должны предотвращать предполагаемое нарушение или прекращать его, равно как и предоставлять адекватную компенсацию за уже произошедшее нарушение (постановления от 26 октября 2000 года по делу «Кудла (Kudla) против Польши», от 30 ноября 2004 года по делу «Кляхин против России» и др.); в ситуации же, при которой правовая система государства позволяет, чтобы окончательное, обязательное судебное решение осталось недействующим к ущербу одной из сторон, право на судебную защиту становится иллюзорным, тогда как, по смыслу Конвенции о защите прав человека и основных свобод, исполнение решения, вынесенного любым судом, должно рассматриваться как неотъемлемая часть «суда» (постановления от 19 марта 1997 года по делу «Хорнсби (Hornsby) против Греции», от 7 мая 2002 года по делу «Бурдов против России», от 18 мая 2004 года по делу «Продан (Prodan) против Молдовы», от 6 октября 2005 года по делу «Шиляев против России», от 1 июня 2006 года по делу «Буй (Buj) против Хорватии» и др.).

Органам местного самоуправления гарантируется право на судебную защиту, для обеспечения эффективного решения вопросов местного значения.

Согласно действующему законодательству России правом на судебную защиту обладают не только органы местного самоуправления, перечень которых определяется уставом муниципального образования, но и отдельные граждане и местные сообщества.

В соответствии со статьей 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации гражданин, организация, иные лица

могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями (включая решения, действия (бездействие) квалификационной коллегии судей, экзаменационной комиссии), должностного лица, государственного или муниципального служащего (далее - орган, организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями), если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности [4].

Из нормы статьи 192 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации следует, что граждане, организации и иные лица вправе обратиться в Суд по интеллектуальным правам с заявлениями о признании недействующими нормативных правовых актов, если полагают, что такой оспариваемый нормативный правовой акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают их права и законные интересы. Прокурор, а также государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы вправе обратиться в Суд по интеллектуальным правам в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, с заявлениями о признании нормативных правовых актов недействующими, если полагают, что такой оспариваемый акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц [5].

Судебная защита прав местного самоуправления обеспечивается также конституционным правосудием, несмотря на отсутствие у них права на обращение в Конституционный суд Российской Федерации, часть 4 статьи 125 Конституции РФ позволяет гражданам и их объединениям при нарушении прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан обжаловать конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле [6].

В качестве обобщения, необходимо заметить, что сама по себе деятельность суда не обеспечивает восстановление и реализацию права, а только судебная защита, в результате которой происходит реальное восстановление нарушенного права. Из чего можно сделать вывод, что гарантией реализации местного самоуправления является судебная защита как, способ обеспечения конституционного права граждан на местное самоуправление, которое состоит из совокупности процессуальных действий,

осуществляемых органами судебной власти и направленных на восстановление нарушенного права.

Данные доводы поддерживает и Конституционный Суд в своем Постановлении от 02.02.1996 года № 4-П, в котором указывается о необходимости создавать эффективные правовые механизмы устранения любых нарушений, допущенных государственными органами и должностными лицами [7].

ЛИТЕРАТУРА

1. *Шайхуллин М.С.* К вопросу о конституционных гарантиях местного самоуправления в России // Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики, 2016. С. 130-133.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 07.12.2006 №542-О «По запросу Законодательного Собрания Республики Карелия о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года №122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также жалобе главы города Екатеринбурга на нарушение теми же законоположениями конституционного права на местное самоуправление. // Российская газета. 2007. № 44.

3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.06.2013 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части 1 статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201307020002> (дата обращения: 20.02.2021).

4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 08.12.2020). [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/ (дата обращения: 20.02.2021).

5. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 08.12.2020). [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37800/ (дата обращения: 20.02.2021).

6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1.07.2020, с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Российская газета. 2020. № 144.

7. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.1996 № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 части 2 статьи 371, части 3 статьи 374 и пункта 4 части 2 статьи 384 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан К.М. Кульнева, В.С. Лалуева, Ю.В. Лукашова и И.П. Серебренникова». [Электронный ресурс]. Режим

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК СПЕЦИФИЧЕСКАЯ ФОРМА УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Бахтин А.В.

магистрант, заместитель начальника

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»,

Отдел полиции № 2 УМВД России по г. Йошкар-Оле

Аннотация. В статье исследуются сущность и содержание такого института, как территориальное общественное самоуправление, посредством анализа действующего российского законодательства в данной сфере. Акцентируется внимание на муниципальной практике и нормативно-правовых актах муниципального уровня. Автором установлено, что федеральное законодательство, регулирующее деятельность территориального общественного самоуправления, по некоторым вопросам нуждается в совершенствовании. В статье вносятся конкретные изменения в нормы, касающиеся некоторых вопросов осуществления территориального общественного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, территориальное общественное самоуправление (ТОС), самоорганизация, органы, устав, совершенствование законодательства.

В Российской Федерации в качестве основы ее конституционного строя «признается и гарантируется местное самоуправление» (ст. 12 Конституции РФ) [1].

Сегодня неотъемлемой частью осуществления местного самоуправления является территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС).

ТОС позиционируется демократическим институтом, наиболее приближенным к населению, создание которого «является добровольным почином жителей, объединенных совместным проживанием» [12, с. 62]. По выражению В.А. Щепачева, ТОС представляет собой достройку снизу системы местного самоуправления и создает тем самым его фундамент [13, с. 26]. По мнению В.М. Реуфа, П.А. Паулова и Д.С. Смирнова, главным фактором в создании и развитии ТОС является наличие общих интересов, базирующихся на многолетних соседских связях и социальном коллективизме, который

продолжает являться базовой ценностью российского народа, особенно в сельской местности и малых городах [14, с. 28].

Основы организации и осуществления деятельности ТОС определяет ст. 27 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) [4].

Понятие ТОС дается законодателем в абз. 1 ч. 1 ст. 27 Закона № 131-ФЗ. Под ТОС понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципалитета для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

На муниципальном уровне положения федерального законодательства про понятие и место осуществления ТОС адаптированы под конкретное муниципальное образование в его уставе. Так, в частности, в ч. 1 ст. 17 Устава городского округа «Город Йошкар-Ола» Республики Марий Эл отмечается, что «под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории городского округа «Город Йошкар-Ола» для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения» [7].

Вопросы определения границ территории, на которой будет осуществляться ТОС, в силу абз. 2 ч. 1 ст. 27 Закона № 131-ФЗ, уполномочен решать орган местного самоуправления. Таким органом, как правило, является представительный орган соответствующего муниципального образования. При этом при определении границ территории ТОС, в первую очередь, берется в расчет мнение населения, проживающего там. Так, в городском округе «Город Йошкар-Ола» Республики Марий Эл границы территории, на которой будет осуществляться ТОС, устанавливаются решением Собрании депутатов городского округа «Город Йошкар-Ола» [7, ч. 4 ст. 17].

В ч. 2 ст. 27 Закона № 131-ФЗ определены два способа осуществления ТОС: непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления. Об этом же, в частности, применительно к городскому округу «Город Йошкар-Ола» Республики Марий Эл, говорится в ч. 2 ст. 17 устава данного муниципального образования [7], что согласуется с подп. 3 п. 1 ст. 27 Закона Республики Марий Эл от 04.03.2005 № 3-З «О регулировании отдельных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления в Республике Марий Эл», где сказано, что «уставом муниципального образования должны определяться формы, порядок и гарантии

участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления» [5].

В ч. 3 ст. 27 Закона № 131-ФЗ предусматривается открытый перечень локальных территорий проживания граждан, в пределах которых может осуществляться ТОС. К таким локальным территориям муниципального образования, в частности, отнесены подъезд многоквартирного жилого дома, многоквартирный жилой дом, группа жилых домов, жилой микрорайон, не являющийся поселением сельский населенный пункт. Таким образом, границы территории, на которой осуществляется ТОС, меньше территории муниципального образования, то есть территориальной сферы действия соответствующего органа местного самоуправления.

В абз. 1 ч. 5 ст. 27 Закона № 131-ФЗ предусмотрено, что «территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления» [4], то есть с предварительного разрешения публичных органов власти. Без этой регистрации никакая деятельность от имени ТОС невозможна.

Что касается вопросов, которые должны регулироваться уставами ТОС, то они императивно перечисляются в ч. 9 ст. 27 Закона № 131-ФЗ [4].

Сегодня основное внимание в своей работе органы управления ТОС уделяют работе с населением по сохранности, соблюдению чистоты и порядка в подъездах и дворовых территориях, улицах частного сектора. Во многом благодаря председателям ТОС жители выходят на весенние и осенние субботники, приводят в порядок дворовые территории, убирают мусор, листву, белят деревья, разбивают цветники.

Т.Н. Михеева с очевидностью констатирует близость полномочий ТОС с целями и задачами общественного контроля. «Территориальное общественное самоуправление, – пишет она, – с одной стороны, является наиболее приближенным к гражданам общественным формированием, владеющим проблемами жизнеобеспечения локальной муниципальной территории. С другой стороны, это уже готовая общественная структура, способная провести проверку и оценку деятельности органов местной власти, муниципальных органов и организаций, если такая деятельность затрагивает интересы жителей микрорайона, двора и других территорий проживания» [11, с. 107]. В связи с чем Т.Н. Михеева считает, что настало время реально раздвинуть рамки участия ТОС в решении вопросов местного значения посредством общественного контроля, в обоснование чего приводятся весьма убедительные доводы [12, с. 61-65].

В абз. 2 ч. 5 ст. 27 Закона № 131-ФЗ отдельно отмечается:

«Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации» [4].

Однако статусом юридического лица обладают немногие ТОС. Так, к примеру, в Республике Марий Эл из более чем 1,5 тыс. ТОС в качестве юридических лиц зарегистрировано всего 2 [9]. Вместе с тем, согласно правовой позиции Верховного Суда РФ, «отсутствие у общественного объединения, созданного в форме органа общественной самодеятельности (в данном случае территориального общественного самоуправления), статуса юридического лица не может являться препятствием для реализации им права на судебную защиту» [8].

Важно отметить, что 01 апреля 2019 г. принят Закон Республики Марий Эл № 8-З «О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Республике Марий Эл», который определил цели, задачи, основные принципы, формы государственной поддержки ТОС в Республике Марий Эл. В соответствии с данным законом ТОС оказывается не только финансовая, но и информационная, организационная, консультационная, методическая поддержка [6]. Перспективным инструментом финансирования ТОС является инициативное бюджетирование, что обосновывает, в частности, М.С. Костюкович [10, с. 56-60].

Представляется, что на общефедеральном уровне дальнейшее совершенствование законодательства в сфере ТОС возможно путем внесения редакционных изменений в ч. 3 ст. 27 Закона № 131-ФЗ, расширяющих перечень территорий, в пределах которых может осуществляться ТОС, и согласовывающих ее формулировки с терминологией, используемой в специализированном законодательстве.

Несмотря на то, что действующая редакция ч. 3 ст. 27 Закона № 131-ФЗ не устанавливает исчерпывающего перечня территорий, в пределах которых может осуществляться ТОС, допуская такую возможность также на иных территориях проживания граждан, тем не менее, представляется нелишним прямо указать в тексте Закона на такие территории, как группа многоквартирных жилых домов, район, квартал. Не к чему забивать голову простому обывателю догадками о том, где же еще можно установить границы осуществления общественного самоуправления.

Также целесообразно термины «многоквартирный жилой дом», «жилой микрорайон» привести в соответствие с терминологией, используемой в жилищном и градостроительном законодательствах Российской Федерации. Так, вместо термина «многоквартирный жилой дом» использовать термины

«многоквартирный дом», «жилой дом», а вместо термина «жилой микрорайон» – «микрорайон».

Именно о многоквартирном доме, а не о многоквартирном жилом доме говорится, в частности, в гл. 4, 6, ст.ст. 87.2, 123.1, 129, 143.1, 158, разд. VIII-X Жилищного кодекса РФ [3] и в п. 17 ст. 1, ч. 1 ст. 8.3, п.п. 3, 4 ч. 2, ч. 6 ст. 35, п. 6 ч. 12 ст. 48, ч. 5.6 ст. 49, ч. 3.1, п.п. 6, 6.2 ч. 7 ст. 51, подп. «в» п. 2 ч. 5 ст. 54, п. 7 ч. 3, ч. 3.1 ст. 55, ч. 10 ст. 55.24, ч. 9 ст. 55.25 и др. Градостроительного кодекса РФ [2]. Термин «жилой дом» используется в п. 1 ч. 1, ч.ч. 2, 4 ст. 16, ч.ч. 1, 4.2 ст. 20, ч. 5 ст. 30, п. 5 ч. 1 ст. 56, ч. 1 ст. 62, ст. 91.5 и др. Жилищного кодекса РФ и в п. 39 ст. 1, п.п. 1-3 ч. 2, ч. 6 ст. 35, п. 2 ч. 2 ст. 49, п. 1 ч. 17 ст. 51 и др. Градостроительного кодекса РФ. А термин «микрорайон», вместо «жилой микрорайон», используется в п. 35 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ.

Последствиями учета приведенных выше соображений может стать изложение ч. 3 ст. 27 Закона № 131-ФЗ в следующей новой редакции:

«3. Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного дома; многоквартирный дом; группа многоквартирных и (или) жилых домов; район; микрорайон; квартал; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.»

Таким же образом предлагается, в частности, изложить ч. 3 ст. 17 Устава городского округа «Город Йошкар-Ола» Республики Марий Эл, где продублированы положения ч. 3 ст. 27 Закона № 131-ФЗ.

Подводя итог изложенному, следует сформулировать обобщающие выводы:

1. Современное муниципальное образование немыслимо без эффективного взаимодействия органов местного самоуправления с населением. В настоящее время очень важно слышать и поддерживать разумные инициативы граждан. ТОС, будучи специфической формой участия населения в осуществлении местного самоуправления, – реально действующий механизм реализации общественных инициатив на уровне муниципальных образований, сущность и содержание которого определяет, прежде всего, ст. 27 Закона № 131-ФЗ;

2. Сегодня ТОС – это одна из форм реализации инициатив, направленных на обустройство комфорта жителей и сплочение людей, проживающих на одной территории. Через ТОС граждане становятся ответственными как за свою судьбу, так и за жизнь своей территории и за муниципальное образование в целом. Поэтому крайне важно развивать это движение и усиливать взаимодействие между активными жителями и властью;

3. В целях дальнейшего совершенствования норм права, регулирующих отношения в сфере ТОС, предлагается расширить перечень территорий, в пределах которых может осуществляться ТОС, и согласовать терминологию с терминологией, используемой в жилищном и градостроительном законодательствах Российской Федерации, путем изложения ч. 3 ст. 27 Закона № 131-ФЗ в новой редакции.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 26.02.2021).

2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (1 ч.). Ст. 16.

3. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (1 ч.). Ст. 14.

4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

5. Закон Республики Марий Эл от 04.03.2005 № 3-3 (ред. от 02.11.2020) «О регулировании отдельных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления в Республике Марий Эл» // Собрание законодательства РМЭ. 2005. № 4. Ст. 150.

6. Закон Республики Марий Эл от 01.04.2019 № 8-3 «О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Республике Марий Эл» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 26.02.2021).

7. Решение Собрании депутатов городского округа «Город Йошкар-Ола» от 27.11.2019 № 21-VII «Об Уставе городского округа «Город Йошкар-Ола» Республики Марий Эл» // Йошкар-Ола. 2020. 26 февраля (№ 17).

8. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 03 июня 2020 г. № 84-КА20-1 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=631557#hQH7IjSUJM1X9a5C1> (дата обновления: 26.02.2021).

9. Администрация городского округа «Город Йошкар-Ола»: Список территориальных общественных самоуправлений городского округа «Город Йошкар-Ола» Республики Марий Эл [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.i-ola.ru/city/tos/index.php> (дата обращения: 26.02.2021).

10. *Костюкович М.С.* Инициативное бюджетирование как инструмент финансирования территориального общественного самоуправления / М.С. Костюкович // *Modern Science*. 2020. № 5-1. С. 56-60.

11. *Михеева Т.Н.* Реализация общественного контроля в муниципальных образованиях: проблемы субъектного состава // *Вестник Тверского государственного университета*. Серия: Право. 2018. № 3. С. 101-113.

12. *Михеева Т.Н.* Территориальное общественное самоуправление как субъект общественного контроля на муниципальном уровне / Т.Н. Михеева // *Конституционное и муниципальное право*. 2019. № 6. С. 61-65.

13. *Щепачев В.А.* Проблемы правового регулирования территориального общественного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 6. С. 26-31.

14. *Реуф В.М., Паулов П.А., Смирнов Д.С.* Актуальные проблемы и перспективы развития института территориального общественного самоуправления в России как особой формы социальной организации местного населения // Юридическая наука. 2019. № 4. С. 27-30.

МЕСТНЫЙ РЕФЕРЕНДУМ КАК ФОРМА НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Бахтин А.В.

магистрант, заместитель начальника

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»,

Отдел полиции № 2 УМВД России по г. Йошкар-Оле

Аннотация. В статье рассматривается местный референдум как форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления, раскрываются значение местного референдума для муниципального образования и некоторые аспекты, связанные с его проведением. Автор статьи установил наличие в правовом регулировании института местного референдума некоторых коллизий, в связи с чем предложил правовые механизмы их устранения.

Ключевые слова: местное самоуправление, местный референдум, население, органы местного самоуправления, форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления, голосование, вопросы местного значения.

В силу ч. 2 ст. 3 Конституции РФ «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» [1].

Сущность местного самоуправления в Российской Федерации находит свое проявление в широком использовании форм взаимодействия органов местного самоуправления с населением, которые, в понимании А.К. Балдина, «представляют собой способы и средства решения жителями муниципальных образований вопросов местного значения путем личного, непосредственного, прямого участия» [17, с. 138].

Конституционный Суд Российской Федерации в абз. 2 п. 2 постановления от 02.04.2002 № 7-П указал, что «в соответствии со статьей 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации местное самоуправление – как публичная (муниципальная) власть – осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие

органы местного самоуправления» [15]. Содержательно об этом же говорится в ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту – Закон № 131-ФЗ) [3].

В формах взаимодействия органов местного самоуправления с населением наиболее ярко проявляется идея приближения муниципальной власти к народу, что способствует выявлению интересов населения, выработке согласованных решений, нацеленных на повышение качества жизни жителей муниципального образования [19, с. 190]. В контексте изложенного уместно вспомнить слова Президента России В.В. Путина, которые звучат как напутствие: «местная власть должна быть устроена так, чтобы любой гражданин мог дотянуться до нее рукой» [22].

Согласно положениям действующей гл. 5 Закона № 131-ФЗ в местном самоуправлении используются два вида форм взаимодействия органов местного самоуправления с населением: формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления (ст.ст. 22-25.1) и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления (ст.ст. 26-32).

К формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления, при реализации которых население муниципального образования непосредственно решает вопросы местного значения, прежде всего, относится местный референдум. Именно местным референдумом открывается гл. 5 Закона № 131-ФЗ (ст. 22). Местный референдум признается одним из основных институтов непосредственной демократии на местах [20, с. 60].

В ч. 1 ст. 22 Закона № 131-ФЗ отмечается: «В целях решения непосредственно населением вопросов местного значения проводится местный референдум» [3]. На уровне субъектов Российской Федерации положения ч. 1 ст. 22 Закона № 131-ФЗ находят отражение в специальных законах субъектов РФ, а на муниципальном уровне – в уставе конкретного муниципального образования. Так, в Республике Марий Эл положения ч. 1 ст. 22 Закона № 131-ФЗ продублированы в п. 1 ст. 7 Закона Республики Марий Эл от 04.03.2005 № 3-3 «О регулировании отдельных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления в Республике Марий Эл» [8] и в первом предложении п. 2 ст. 2 Закона Республики Марий Эл от 02.12.2008 № 71-3 «О местном референдуме и голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования в Республике Марий Эл» [10], а также, в частности, в ч. 1 ст. 12 Устава городского округа «Город Йошкар-Ола» Республики Марий Эл [13]. На основании изложенного, следует согласиться с утверждением А.Н. Шаламовой и К.Р. Абдулиной, что

«институт местного референдума сочетает в себе элементы единства и многообразия» [24, с. 361].

Конституция РФ относит референдум к высшему непосредственному выражению власти народа (ч. 3 ст. 3). Она признает право на участие в референдуме за каждым гражданином Российской Федерации (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ) [1]. На этом делается вывод, что местный референдум является высшим непосредственным выражением воли населения муниципального образования при решении вопросов местного значения [21, с. 180].

На основании подп. 53, 54 ст. 2 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее по тексту – Закон № 67-ФЗ) можно дать следующее определение местного референдума: местный референдум – это форма непосредственного решения населением наиболее важных вопросов местного значения посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, место жительства которых расположено в границах муниципального образования [2].

Согласно ч. 2 ст. 22 Закона № 131-ФЗ «местный референдум проводится на всей территории муниципального образования»¹. Об этом же сказано в предложении первом п. 2 ст. 2 Закона Республики Марий Эл от 02.12.2008 № 71-З «О местном референдуме и голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования в Республике Марий Эл»², положения которого, в свою очередь, адаптированы под конкретное муниципальное образование Республики Марий Эл в его уставе [см., напр.: 13, ч. 2 ст. 12].

В соответствии с первым предложением абз. 1 ч. 6 ст. 22 Закона № 131-ФЗ «в местном референдуме имеют право участвовать граждане Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования» [3]. Соответственно, на уровне субъектов РФ, к примеру, в Республике Марий Эл, в местном референдуме имеют право участвовать граждане Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах того или иного муниципального образования (к примеру, городского округа «Город Йошкар-Ола» Республики Марий Эл), входящего в состав конкретного субъекта Российской Федерации, что находит

¹ Часть 2 в редакции п. 8 ст. 1 Федерального закона от 23.06.2014 № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014. – № 26 (ч. 1). – Ст. 3371.

² Пункт 2 в редакции п. 1 ст. 4 Закона Республики Марий Эл от 15.12.2020 № 52-З «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Республики Марий Эл о выборах и референдумах» [Электронный ресурс]. – URL: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 13.01.2021).

воплощение в региональном законодательстве, например, по отношению к Республике Марий Эл и конкретному муниципальному образованию в ее составе, в первом предложении п. 1 ст. 5 Закона Республики Марий Эл от 02.12.2008 № 71-З «О местном референдуме и голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования в Республике Марий Эл»³ и в абз. 1 ч. 6 ст. 12 Устава городского округа «Город Йошкар-Ола» Республики Марий Эл [13].

Согласно второму предложению абз. 1 ч. 6 ст. 22 Закона № 131-ФЗ «Граждане Российской Федерации участвуют в местном референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании» [3], что корреспондирует требованиям п. 2 ст. 3 Закона № 67-ФЗ [2], где речь идет о референдуме в целом, а не отдельных его разновидностях.

Положения федерального законодательства продублированы, в частности, во втором предложении п. 2 ст. 2 Закона Республики Марий Эл от 02.12.2008 № 71-З «О местном референдуме и голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования в Республике Марий Эл» [10], положения которого, в свою очередь, включены в уставы конкретных муниципальных образований, входящих в состав Республики Марий Эл, например, в ч. 2 ст. 12 Устава городского округа «Город Йошкар-Ола» Республики Марий Эл [13].

На федеральном уровне установлено правило, согласно которому голосовать на референдуме, в том числе местном, вправе гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования возраста 18 лет [2, п. 1 ст. 4]. Данному правилу следуют региональные законодатели [см., напр.: 10, п. 1 ст. 5], а также представительные органы муниципальных образований [см., напр.: 13, абз. 1 ч. 6 ст. 12].

Важно отметить, что голосование на местных референдумах теперь может проводиться в течение нескольких дней подряд. Это стало возможным благодаря Федеральному закону от 31.07.2020 № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым Закон № 67-ФЗ был дополнен статьей 63.1 «Дни голосования на выборах, референдумах»⁴, в п. 1 которой установлено, что голосование на референдумах, в том числе местных (включая повторное голосование), может проводиться в течение нескольких дней подряд, но не более трех дней. Следуя предписаниям федерального законодателя, региональные законодатели внесли

³ Пункт 1 в редакции п. 1 ст. 2 Закона Республики Марий Эл от 01.07.2016 № 25-З «О внесении изменений в законодательные акты Республики Марий Эл о референдумах» // Марийская правда. Официальный еженедельник. – 2017. – 17 марта (№ 11-12).

⁴ Введена п. 11 ст. 1 Федерального закона от 31.07.2020 № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2020. – № 31 (ч. 1). – Ст. 5026.

соответствующие дополнения в свои законы о местном референдуме. Так, Законом Республики Марий Эл от 15.12.2020 № 52-З «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Республики Марий Эл о выборах и референдумах» в Закон Республики Марий Эл от 02.12.2008 № 71-З «О местном референдуме и голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования в Республике Марий Эл» была введена новая статья 56.1 «Дни голосования на местном референдуме»⁵. В ней в п. 1, сообразно формулировкам федерального законодателя, установлено, что голосование на местном референдуме Республики Марий Эл (включая повторное голосование) может проводиться в течение нескольких дней подряд, но не более трех дней. Указанные положения на всей территории страны применяются к правоотношениям, возникшим в связи с проведением местных референдумов, назначенных после 31 июля 2020 г.

На основании ч. 10 ст. 22 Закона № 131-ФЗ, гарантии прав граждан на участие в местном референдуме, а также порядок его подготовки и проведения устанавливаются Законом № 67-ФЗ [2] и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации⁶. Об этом же, применительно к Республике Марий Эл, говорится в п. 2 ст. 7 Закона Республики Марий Эл от 04.03.2005 № 3-З «О регулировании отдельных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления в Республике Марий Эл»⁷, а применительно, в частности, к муниципальному образованию «Город Йошкар-Ола», находящемуся в составе Республики Марий Эл – в ч. 8 ст. 12 устава данного городского округа [13].

В силу подп. 5 п. 1 ст. 3 Закона Республики Марий Эл от 04.03.2005 № 3-З «О регулировании отдельных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления в Республике Марий Эл», полномочия по организационному и материально-техническому обеспечению подготовки и проведения местного референдума в городском округе «Город Йошкар-Ола» Республики Марий Эл возложены на органы местного самоуправления [8], к которым относятся: представительный орган – Собрание депутатов городского округа «Город Йошкар-Ола»; высшее должностное лицо – глава городского округа «Город Йошкар-Ола», исполняющий полномочия председателя

⁵ Введена п. 9 ст. 4 Закона Республики Марий Эл от 15.12.2020 № 52-З «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Республики Марий Эл о выборах и референдумах» [Электронный ресурс]. – URL: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 13.01.2021).

⁶ Часть 10 в редакции подп. «в» п. 3 ст. 12 Федерального закона от 21.07.2005 № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3104.

⁷ Пункт 2 в редакции п. «а» ст. 4 Закона Республики Марий Эл от 01.03.2006 № 5-З «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Республики Марий Эл в области местного самоуправления» (в ред. от 31.10.2007 № 61-З) // СЗ РМЭ. – 2006. – № 4 (ч. 1). – Ст. 136; 2007. – № 11 (ч. 1). – Ст. 505.

Собрания депутатов; исполнительно-распорядительный орган – администрация городского округа «Город Йошкар-Ола» [13, ст. 2].

Региональным законом, регламентирующим порядок подготовки и проведения местного референдума, а также гарантирующим право граждан на участие в нем, в Республике Марий Эл является республиканский Закон от 02.12.2008 № 71-З «О местном референдуме и голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования в Республике Марий Эл» [10].

Ценность местного референдума подчеркнута в ч. 7 ст. 22 Закона № 131-ФЗ, положения которой гласят: «Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления» [3]. Эти положения Закона № 131-ФЗ находят отражение в уставах конкретных муниципальных образований, например, в ч. 7 ст. 12 Устава городского округа «Город Йошкар-Ола» Республики Марий Эл [13].

В соответствии с ч. 8 ст. 22 Закона № 131-ФЗ «органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования» [3]. Аналогичные положения воспроизведены на уровне субъектов РФ, к примеру, в п. 4 ст. 65 Закона Республики Марий Эл от 02.12.2008 № 71-З «О местном референдуме и голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования в Республике Марий Эл» [10]. Требование федерального законодателя включено и в уставы конкретных муниципальных образований. Например, в ст. 12 Устава городского округа «Город Йошкар-Ола» Республики Марий Эл отдельной частью прописано, что «органы местного самоуправления городского округа «Город Йошкар-Ола», к компетенции которых относится исполнение принятого на местном референдуме решения, обеспечивают его исполнение» (ч. 9) [13].

Органы местного самоуправления должны привести муниципальные правовые акты, включая устав муниципального образования, в соответствие с решением местного референдума. Согласно положениям п. 9 ст. 73 Закона № 67-ФЗ, если для реализации решения, принятого на местном референдуме, требуется принятие (издание) муниципального правового акта, то орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения местного референдума определить срок подготовки и (или) принятия такого акта [2]. На основании ч. 2 ст. 45 Закона № 131-ФЗ «указанный срок не может превышать три месяца» [3].

В следующей части приведенной статьи Закона № 131-ФЗ отмечается: «Нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения, является основанием для отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, осуществляемых на основе контракта, или досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления»⁸.

Обращает внимание, что на практике местный референдум проводится достаточно редко. В.П. Филиппова и А.Ю. Сидоров связывают это с финансовой составляющей проведения местного референдума [23, с. 234], поскольку расходы на его проведение должны покрываться за счет соответствующего местного бюджета. Поэтому не стоит удивляться тому, что если и проводится местный референдум, то в 95 % случаев [23, с. 234] он посвящен вопросу самообложения граждан. Например, один из местных референдумов состоялся 18 ноября 2018 г. Тогда был проведен местный референдум на территориях ряда муниципальных образований Республики Татарстан, в том числе города Мензелинска Мензелинского муниципального района. Местный референдум был посвящен вопросу введения самообложения в 2019 г. в сумме 500 руб. с каждого совершеннолетнего жителя, зарегистрированного по месту жительства на территории города Мензелинска Мензелинского муниципального района Республики Татарстан (за исключением ряда категорий граждан), и направления полученных средств на организацию благоустройства территории поселения и обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организацию проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения [14].

Осмысляя наличие проблем в правовом регулировании местного референдума, следует выделить проблему, связанную с наличием определенных противоречий в федеральном законодательстве.

В частности, согласно Закону № 67-ФЗ местный референдум проводится по наиболее важным вопросам местного значения (подп. 53 ст. 2). Между тем, согласно формулировке ч. 1 ст. 22 Закона № 131-ФЗ, местный референдум проводится в целях решения населением любых вопросов местного значения.

Проведенный Э.А. Шухманом основательный анализ положений Закона № 131-ФЗ показал, что в нем нет градации вопросов на «наиболее» и

⁸ Часть 3 в редакции п. 17 ст. 8 Федерального закона от 27.12.2009 № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. – 2009. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6441.

«наименее» важные. В связи с чем, следует согласиться с его утверждением о том, что «данная ситуация создаёт почву для заблуждений в процессе применения норм специального федерального закона на практике» [25, с. 11]. С Э.А. Шухманом солидаризируется А.В. Каргина [18, с. 75-76].

С целью устранения выявленной коллизии предлагается в подп. 53 ст. 2 Закона № 67-ФЗ слова «наиболее важным» исключить, что, в целом, позволит избежать недопонимания, вольно или невольно могучего возникнуть как со стороны правоприменителя, так и населения.

Еще одна проблема касается круга вопросов, которые могут решаться на местном референдуме. По мнению А.А. Авериной, законодателью целесообразно его расширить. «Разумно включить в их перечень еще некоторые, например, определение структуры органов местного самоуправления и принятие устава муниципалитета», – полагает она [16, с. 105]. С мнением А.А. Авериной концептуально следует согласиться, поскольку на данный момент наблюдается коллизия норм, так как в ч. 1 ст. 131 Конституции РФ сказано, что «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно» [1].

Подводя итог изложенному, следует сформулировать обобщающие выводы: 1. Местный референдум, несмотря на то, что проводится редко, реализовывает право граждан на непосредственное решение вопросов местного значения, поэтому необходимо расширять практику организации и проведения местного референдума.

2. О высоком уровне значимости местных референдумов в системе местного самоуправления говорит тот факт, что принятое на местном референдуме решение имеет прямое действие, поэтому местный референдум необходим в нашем государстве.

3. Говоря о рекомендациях по совершенствованию института местного референдума как формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления следует признать, что нормативно-правовые акты федерального уровня должны полностью соответствовать специальному федеральному закону о местном самоуправлении, а последний – Основному закону страны, поэтому должны быть устранены даже потенциальные неясности в формулировках. Для этого, в частности, предлагается согласовать положения подп. 53 ст. 2 Закона № 67-ФЗ с ч. 1 ст. 22 Закона № 131-ФЗ, а также расширить перечень вопросов, которые могут решаться на местном референдуме.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)

[Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 13.01.2021).

2. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 31.07.2020 № 267-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5026.

3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 30.12.2020 № 518-ФЗ) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; Российская газета. 2021.– 12 января (№ 2).

4. Федеральный закон от 21.07.2005 № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.

5. Федеральный закон от 27.12.2009 № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 52 (ч. 1). Ст. 6441.

6. Федеральный закон от 23.06.2014 № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3371.

7. Федеральный закон от 31.07.2020 № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5026.

8. Закон Республики Марий Эл от 04.03.2005 № 3-3 «О регулировании отдельных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления в Республике Марий Эл» (в ред. от 02.11.2020 № 44-3) // СЗ РМЭ. 2005. № 4. Ст. 150; [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 13.01.2021).

9. Закон Республики Марий Эл от 01.03.2006 № 5-3 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Республики Марий Эл в области местного самоуправления» (в ред. от 31.10.2007 № 61-3) // СЗ РМЭ. 2006. № 4 (ч. 1). Ст. 136; 2007. № 11 (ч. 1). Ст. 505.

10. Закон Республики Марий Эл от 02.12.2008 № 71-3 «О местном референдуме и голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования в Республике Марий Эл» (в ред. от 15.12.2020 № 52-3) // Марийская правда. 2008. 06 декабря (№ 224). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 13.01.2021).

11. Закон Республики Марий Эл от 01.07.2016 № 25-3 «О внесении изменений в законодательные акты Республики Марий Эл о референдумах» // Марийская правда. Официальный еженедельник. 2017. 17 марта (№ 11-12).

12. Закон Республики Марий Эл от 15.12.2020 № 52-3 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Республики Марий Эл о выборах и референдумах» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 13.01.2021).

13. Решение Собрании депутатов городского округа «Город Йошкар-Ола» от 27.11.2019 № 21-VII «Об Уставе городского округа «Город Йошкар-Ола» Республики Марий Эл» // Йошкар-Ола. 2020. 26 февраля (№ 17).

14. Решение Территориального избиркома муниципального образования «Мензелинский муниципальный район» от 18.11.2018 № 260 «О результатах местного референдума на

территории города Мензелинск Мензелинского муниципального района Республики Татарстан 18 ноября 2018 года» // Мензеля. 2018. 30 ноября (№ 47).

15. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

16. *Аверина А.А.* Проблема активизации населения при проведении местного референдума // Наука и просвещение: актуальные вопросы, достижения и инновации: сб. ст. IV Междун. науч.-практ. конф. Пенза: МЦНС «Наука и Просвещение», 2020. С. 103-107.

17. *Балдин А.К.* Актуальные проблемы муниципального права России. Учебное пособие. Н. Новгород: Нижегородский госуниверситет, 2016. 274 с.

18. *Каргина А.В.* Местный референдум как фактор развития гражданского общества и демократии в РФ // Перо науки. 2020. № 27. С. 74-77.

19. *Масюкова А.И.* Проблемы инициативы проведения местного референдума / А.И. Масюкова, Е.Д. Недорезова, Е.А. Пыхтеева, Р.Ю. Горлачев // Актуальные проблемы государственно-правового развития России: мат. VI Всеросс. науч.-практ. конф. / отв. ред. И.Ю. Лупенко. – Чита: ЗабГУ, 2020. – С. 185-191.

20. *Немайкалова Д.Ю.* Проблемы проведения местных референдумов // Право, общество, государство: проблемы теории и истории: сб. мат. Междун. науч. студенч. конф. М.: РУДН, 2020. С. 60-62.

21. *Овчинников И.И., Писарев А.Н.* Муниципальное право: учебник и практикум для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2017. 362 с.

22. Послание Президента РФ Владимира Владимировича Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.12.2013 // Российская газета. 2013. 13 декабря (№ 282).

23. *Филиппова В.П., Сидоров А.Ю.* Местный референдум как форма участия населения в местном самоуправлении // Государственная и муниципальная власть в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития: сб. мат. Всеросс. очной науч.-практ. конф. Чебоксары: ЧКИ РУК, 2020. С. 233-237.

24. *Шаламова А.Н., Абдулина К.Р.* Отдельные проблемы использования местного референдума как формы народовластия // Деятельность правоохранительных органов в современных условиях: сб. мат. XXV Междун. науч.-практ. конф. Иркутск: ФГКОУ ВО ВСИ МВД России, 2020. С. 359-361.

25. *Шухман Э.А.* Актуальные вопросы проведения местного референдума, как способа реализации права на местное самоуправление // Юридический факт. 2020. № 101. С. 9-13.

ЛИШЕНИЯ ГРАЖДАНИНА ГРАЖДАНСТВА РФ ЗА СОВЕРШЕНИЯ ОПАСНЫХ И ОСОБО ОПАСНЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В ОТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВА

*Бобыкин А.С.,
магистрант*

ФГБОУ ВО «Марийский государственный университет»

Аннотация. В статье исследуется вопрос о юридических последствиях, которые должны наступать для лиц за совершение преступлений, наносящих существенный ущерб государственным интересам или государственной безопасности. Автор в статье отражает значимость изучения рассматриваемого вопроса и предлагает к рассмотрению проект изменения законодательства.

Ключевые слова: гражданство, гражданин, Конституция, государство, санкция, лишение свободы, законодательство.

Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, обладает высшей юридической силой на всей территории России и только она регламентирует основные базисные положения во всех сферах нашей жизни.

Положения глав 1,2 и 9 являются фундаментальными и в соответствии со статьей 135 Конституции РФ могут быть изменены только в случае соблюдения строгой процедуры, заканчивающейся вынесением предложенных изменений на всенародное голосование [3].

В отношении многих статей конституции споры ведутся долгое время, но на сегодняшний день наиболее актуальной является статья 6 Конституции, регламентирующая гражданство РФ. Часть 3 данной статьи, гласит о том, что гражданин не может быть лишен своего гражданства или права изменить его. В данном случае нас интересует только положение о лишении.

Главы 24 и 30 УК РФ устанавливают перечень преступлений против народа РФ, безопасности страны и государственных органов. Преступления, предусмотренные в данных главах представляют огромную общественную опасность для государства, что подтверждается отсутствием сроков давности по преступлениям главы 24 и санкциями, предусматривающими пожизненное лишение свободы [4].

В соответствии с последними изменениями 2020 года, в статье 67.1 Конституции РФ указано, что Российская Федерация является правопреемником Союза ССР на своей территории, а также правопреемником (правопродолжателем) Союза ССР в отношении членства в международных

организациях, их органах, участия в международных договорах, а также в отношении предусмотренных международными договорами обязательств и активов Союза ССР за пределами территории Российской Федерации.

Законодательство СССР в отношении безопасности страны было более эффективным. В соответствии со статьей 23 Закона Союза Советских Социалистических Республик «О гражданстве» предусматривает в исключительных случаях лишение гражданина Гражданства СССР и выдворение из страны за совершение действий, наносящих существенный ущерб государственным интересам или государственной безопасности [2]. Проводя аналогию, мы вправе утверждать, что преступления глав 24 и 30 УК РФ попадают под данные действия, но действующая редакция Конституции не позволяет применять лишение гражданства в качестве наказания.

Действующая Конституция направлена на защиту свобод и законных интересов каждого гражданина независимо от его законопослушности. Часть 3 статьи 6 Конституции запрещает лишение гражданства во всех случаях, независимо от обстоятельств, в частности совершенных преступлений.

Лишение гражданства - это мера обеспечения национальной безопасности, поэтому принцип запрета лишения гражданства должен быть отменен, а институт лишения гражданства должен быть восстановлен в полном объеме.

На наш взгляд лишение гражданства - относительно мягкая и при этом достаточно эффективная мера защиты национальной безопасности. Как я уже упоминал существуют различные угрозы, которые при этом могут быть реализованы практически единолично: шпионская деятельность, террористическая и т.д. Лишение гражданства защищает российских граждан и российское государство, затрудняя преступникам доступ на территорию России и перемещение по ее территории. В отношении таких граждан лишение гражданства не будет сопряжено с ущемлением прав, оно будет выступать в форме ответственности за преступления (совершенное или готовящееся).

Говоря о лишении гражданства стоит помнить, что с одной стороны располагаются интересы большинства граждан и государства (можно сказать основ государственности), а с другой интересы виновного гражданина. В данном случае справедливость должна подкрепляться законом, а не идти вразрез с ним.

Лишение гражданства, как санкция присуща ряду демократических зарубежных государств. Она выступает в качестве крайней меры, к которой прибегает государство в случаях, когда поведение гражданина идет в разрез с законами и интересами государства.

Европейская конвенция о гражданстве от 6 ноября 1997 года впервые предусматривает перечень оснований для утраты гражданства [1]. Статья 7 данной конвенции регулирует утрату гражданства в силу закона или по инициативе государства-участника. Так, часть 1 статьи 7 данной конвенции гласит, что «государство-участник не может предусматривать в своем внутреннем праве утрату гражданства в силу закона или по своей инициативе, но вправе сделать это в ряде случаев: добровольный отказ, приобретение гражданства другого государства, постоянное проживание за границей, приобретение гражданства путем мошенничества, добровольная служба в иностранной военной или гражданской службе, утрата гражданства и поведение, причиняющее серьезный ущерб интересам государства. Поведение, причиняющее серьезный ущерб интересам государства, включает в себя участие в мероприятиях, направленные против жизненно важных интересов государства: работа на иностранную разведывательную службу, терроризм, участие в незаконных вооруженных формированиях и т.д.

Таким образом, мы предлагаем рассмотреть проект изменения статьи 6 Конституции РФ, в части запрета на лишение гражданства и представит ч.3 ст.6 Конституции РФ в следующей редакции «Гражданин РФ не может быть лишен права изменить гражданство». Дополнить ст.6 частью 4 следующей редакции «Гражданин в исключительных случаях подлежит лишению гражданства и выдворению из РФ за совершение преступлений, наносящих существенный ущерб государственным интересам или государственной безопасности». В случае одобрения принятия данных положений всенародным голосованием внести соответствующие изменения в санкции статей глав 24 и 30 УК РФ.

Литература

1. Европейская конвенция о гражданстве ETS № 166 (Страсбург, 6 ноября 1997г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://base.garant.ru/2541605/> (дата обращения: 14.03.2021).
2. Закон о гражданстве СССР от 23 мая 1990 года №1518-1 (утратил силу) [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https:// docs.cntd.ru/document/765700170](https://docs.cntd.ru/document/765700170) (дата обращения: 14.03.2021).
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 01.07.2020 N 11-ФКЗ) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 14.03.2021).
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 24.02.2021) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/ (дата обращения: 14.03.2021).

ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСА

*Бусыгина Ю.С.,
студент*

ФГБОУ ВО «Марийский государственный университет»

Аннотация. Статья посвящена проблемам реализации права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления в период пандемии коронавируса. Анализируется влияние введенных ограничений на проведение личного приема граждан в органах государственной власти и местного самоуправления. Предлагается на законодательном уровне закрепить возможность осуществления приема граждан в онлайн режиме посредством видеоконференцсвязи. В статье рассматриваются основные способы подачи обращений в форме электронного документа, обосновывается необходимость установления их конкретного перечня.

Ключевые слова: обращения граждан, пандемия коронавируса, личный прием, система видеоконференцсвязи, обращения в электронной форме.

Всемирное распространение новой коронавирусной инфекции значительным образом повлияло на реализацию гражданами конституционного права на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления.

В такой непростой для всего человечества период внутренняя политика государства была направлена на создание условий, позволяющих минимизировать негативное воздействие пандемии на жизнь граждан.

Одной из мер профилактики и снижения риска распространения инфекции стало ограничение гарантированного статьей 13 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» личного приема граждан в органах государственной власти и местного самоуправления.

16 марта 2020 г. Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации были приняты Методические рекомендации по режиму труда органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций с участием государства, в соответствии с которыми органам и организациям было рекомендовано временно ограничить личный прием граждан, а пришедшим на личный прием, рекомендовать обращаться в письменной форме [1].

Так, в соответствии с постановлениями Президиума Верховного Суда Российской Федерации и Президиума Совета судей Российской Федерации от 18 марта 2020 г. и 8 апреля 2020 г. был приостановлен личный прием граждан в судах и рекомендовано подавать документы только через электронные интернет-приемные судов или по почте России [2].

Как справедливо отмечают В.А. Галицков и В.А. Мещерягина, в силу особенностей российского менталитета личное обращение к руководителю органа власти традиционно рассматривается гражданами как наиболее эффективное [3. С.62.]. Наверное, именно поэтому, несмотря на активное развитие новых способов реализации гражданами права на обращение (официальные сайты органов власти, платформы обратной связи и др.), личный прием остается одной из самых востребованных форм подачи обращений.

Ввиду этого, считаем необходимым закрепить в статье 13 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» нормы, в соответствии с которой у граждан появиться право обратиться с возникшим вопросом к должностному лицу конкретного органа государственной власти или органа местного самоуправления с использованием систем видеоконференцсвязи и в режиме онлайн получить на него ответ.

Аналогичная практика уже используется достаточно давно, так, в соответствии с поручением Президента РФ ежегодно, начиная с 12 декабря 2013 года, в День Конституции РФ проводится общероссийский день приема граждан. Уполномоченные лица органов государственной власти и местного самоуправления проводят личный прием заявителей и обеспечивают с согласия последних личное обращение в режиме видеоконференц связи, видеосвязи, аудиосвязи или иных видов связи к уполномоченным лицам иных органов, в компетенцию которых входит решение поставленных в устных обращениях вопросов [4].

Таким образом, введенные ограничения определили две основные формы направления обращений в органы государственной власти и местного самоуправления - письменную и форму электронного документа. Наиболее распространенными оказались обращения в форме электронного документа.

Требования к данной форме обращений установлены частью 3 статьи 7 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», в соответствии с которой обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, подлежит рассмотрению в порядке, установленном Федеральным законом. В обращении гражданин в обязательном порядке указывает свои фамилию, имя, отчество (последнее - при наличии), адрес электронной почты, по которому

должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения. Гражданин вправе приложить к такому обращению необходимые документы и материалы в электронной форме.

Однако отсутствие в законодательстве четкой дефиниции понятия «электронное обращение», процедуры рассмотрения таких обращений, а также низкий уровень правовой культуры граждан являются причинами возникновения на практике проблем, связанных с использованием обращений в форме электронного документа. Так, некоторыми авторами выделяются следующие типовые проблемы:

- несмотря на то, что отправка обращения в форме электронного документа в большинстве случаев является весьма простой процедурой, многие граждане до сих пор не обладают необходимыми навыками работы с техническими устройствами (например, возникают сложности с оформлением материалов, прикладываемых к обращению) либо не имеют необходимых технических возможностей;

- зафиксированы факты злоупотребления гражданами своим правом на обращение: одни и те же текстовые сообщения массово рассылаются в различные органы государственной власти, причем неоднократно;

- сохраняется проблема идентификации в случае применения данной формы обращения, на практике нередко указываемые данные являются ложными, а адрес электронной почты создается для «разовых» целей;

- органы публичной власти не успевают обрабатывать поток обращений граждан, что служит одной из основных причин формальных ответов на них (так называемых отписок);

- не всегда должностное лицо, отвечающее на обращение, обладает должным уровнем профессиональной квалификации, позволяющей дать обоснованный ответ по существу проблемы, и др [5. С.40].

Законодательным пробелом в регулировании отношений, связанных с использованием гражданами электронной формы обращений, является также отсутствие конкретного перечня возможных способов подачи электронных обращений.

А.В. Савоськиным выделяются следующие способы направления электронных обращений в органы государственной власти и органы местного самоуправления 1) направление обращений по электронной почте; 2) направление обращений через электронную приемную официального сайта органа власти в сети Интернет; 3) направление обращений посредством специализированных официальных (государственных) интернет-порталов; 4) направление обращений через электронные терминалы [6. С.13].

Думается, что предложенный автором перечень способов подачи электронных обращений в органы государственной власти и местного самоуправления, подлежит закреплению в статье, посвященной обращениям граждан в форме электронного документа.

Таким образом, стремительно распространившаяся новая коронавирусная инфекция внесла свои коррективы в возможности реализации закрепленного в Конституции Российской Федерации права граждан на обращение, в очередной раз указав на необходимость законодательного реформирования отношений, регулирующих данную сферу общественной жизни.

Литература

1. Письмо Минтруда России от 16.03.2020 №19-0/10/П-2261 «О Методических рекомендациях по режиму труда органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций с участием государства» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sudact.ru/law/metodicheskie-rekomendatsii-po-rezhimu-truda-organov-gosudarstvennoi/> (дата обращения: 12.02.2021).
2. Постановление Президиума Верховного Суда РФ, Президиума Совета судей РФ от 18.03.2020 № 808 «О приостановлении личного приема граждан в судах» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347974/ (дата обращения: 13.02.2021).
3. *Галицков В. А., Мещерягина В.А.* Личный прием граждан как форма реализации субъективного конституционного права на обращение // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2019. № 3 (23). С. 62–67.
4. Методические рекомендации по проведению общероссийского дня приема граждан» (утв. Администрацией Президента РФ 28.09.2017 № А1-3936о, протокол заседания от 28.09.2017 №14) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_284941/ (дата обращения: 14.02.2021).
5. *Андриченко Л.В., Плюгина И.В., Гаунова Ж.В., Кондратович Н.М., Киселева Т.М.* Электронные обращения в условиях развивающегося цифрового государства: опыт Российской Федерации и Республики Беларусь // Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2020. № 1. С. 34-43.
6. *Савоськин А. В.* Способы подачи электронных обращений в России (проблемы правового регулирования и практики) // Информационное право. 2016. № 3. С.12-16.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ

*Вадимова С.А.,
магистрант*

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация: Целесообразность государственного регулирования некоторых видов деятельности признается в современном мире, кроме того актуальным

остается вопрос о принципах и эффективных методах данного регулирования, а также о глубине вмешательства государства в экономику. Одним из элементов такого регулирования является лицензирование социально значимых видов деятельности, призванное обеспечить реализацию государственной политики по поддержанию единства экономического пространства на территории Российской Федерации, а также государственный контроль за осуществлением хозяйствующими субъектами деятельности, которая может повлечь за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности государства.

Ключевые слова: лицензирование, государство, хозяйственная деятельность, предпринимательство

Содержание, формы и методы государственного управления определяются историческими условиями экономического, социально-политического и культурно-национального развития общества, особенностями политической и правовой культуры народа, профессионализмом и интересами правящей элиты, формой государственного устройства, сложившимся режимом властвования. Однако вызовы внешней среды вынуждают любое государство реформировать административную систему, приспособив ее к происходящим глобальным изменениям. Эти изменения могут приводить к необходимости сокращения государственных расходов, оптимизации структуры органов государственной власти и выполнения государственных функций в условиях рыночной экономики, повышения качества предоставления государственных услуг, а также становления полноправного гражданского общества и укрепления доверия к органам государственной власти со стороны населения и бизнес-сообщества.

В настоящее время меры по формированию эффективного механизма государственного управления принимаются в России на всех уровнях. Актуальным является комплексное реформирование государственного сектора со всеми его компонентами — государственной службой, финансами, системой управления, информационными ресурсами и др. Поэтому важно понимать содержание основных управленческих технологий, используемых органами власти для достижения обозначенной цели. Одной из таких технологий стало лицензирование.

Лицензирование является государственной функцией и выражается в выдаче специального разрешения на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности).

Лицензирование отдельных видов деятельности регулируется Федеральным законом №99-ФЗ, а также рядом специальных федеральных законов. Оно осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности.

Таким образом, одной из форм административно-правового регулирования в сфере управления экономикой, в рамках которого оказывается непосредственное воздействие на устойчивое развитие той или иной предпринимательской деятельности, является лицензирование.

Согласно Федеральному закону от 4 мая 2011 г. №99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» под лицензированием понимается деятельность лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, осуществлению лицензионного контроля, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования [1].

Несмотря на достаточно четкую формулировку лицензирования в законе, на сегодняшний день однозначного научного толкования данного понятия не существует. Правовая природа лицензирования до настоящего времени является предметом научных споров, а варианты определения отраслевой принадлежности носят полярный характер. Указание в ч. 3 ст. 2 Закона № 99-ФЗ на то, что регулирование лицензируемых видов деятельности «не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием», позволило в таком аспекте трактовать лицензирование в большинстве современных административно-правовых исследований.

На наш взгляд, выдача лицензии не превращает общую правоспособность юридического лица или индивидуального предпринимателя в специальную, поскольку получение лицензии или утрата таковой не влияют на их правоспособность или дееспособность, установленную законом.

В экономической сфере особенности лицензирования отражают выполняемые государством функции, такие как, обеспечение нормативно-правовой базы, способствующей беспрепятственному функционированию рыночного механизма; защита конкуренции; перераспределение дохода в

социальных целях; корректировка использования ресурсов; стабилизация экономики; стимулирование экономического роста и инновационного развития и др., и являются индикатором типа экономики государства, уровня ее развития, отражают более или менее стабильное протекание экономических процессов, определяют вид политического и социального устройства общества, уровень развития его культуры и науки, цивилизованный уровень того или иного народа или их совокупности, объединенной единым государственным механизмом [2].

Очевидно, что лицензирование — это одна из форм воздействия государства на процессы, протекающие в обществе, носящая выраженный разрешительный характер. Понятия «лицензия» и «разрешение» схожи — это специальное разрешение государства, предоставляющее право на осуществление какой-либо деятельности при условии соблюдения ряда требований, установленных законодательством [3].

Определение, содержащееся в ст. 3 Закона № 99-ФЗ, на наш взгляд, нельзя признать удачным, так как в нем использована юридически неправильная конструкция «специальное разрешение на право». Существо разрешительного механизма государства не исчерпывается лицензированием и включает в себя государственную регистрацию, сертификацию, аккредитацию, аттестацию и др. Разрешение, на наш взгляд, в наиболее общем виде представляет собой юридическое согласие государства на совершение юридически значимых действий в условиях, предусмотренных конкретной нормой. В некоторых случаях законодательством предусматривается легализация определенных действий путем получения «специальных» разрешений. На необходимость разграничения лицензии и иных разрешений разрешительного характера органов исполнительной власти неоднократно указывал Конституционный Суд РФ. Таким образом, из содержания и взаимосвязи понятий «лицензия» и «лицензирование» следует, что лицензия является разрешением, результатом принятия определенного управленческого решения, а лицензирование — формой административно-правового регулирования в сфере управления экономикой, в рамках которого оказывается непосредственное воздействие на ведение той или иной предпринимательской деятельности и устойчивое развитие внутреннего рынка.

Правовые формы лицензионной деятельности заключаются в издании подзаконных нормативных правовых актов и актов применения права. Полномочия Правительства РФ в сфере лицензирования регламентированы ст. 5 Закона № 99-ФЗ. К ним относятся определение федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование конкретных видов деятельности; утверждение положений о лицензировании конкретных видов

деятельности и принятие нормативных правовых актов по вопросам лицензирования; утверждение порядка предоставления документов по вопросам лицензирования в форме электронных документов, подписанных электронной подписью, с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе единого портала государственных и муниципальных услуг; утверждение типовой формы лицензии; утверждение показателей мониторинга эффективности лицензирования, порядка проведения такого мониторинга, порядка подготовки и представления ежегодных докладов о лицензировании. Обязанность принятия Правительством РФ подзаконных актов лицензирования установлена на законодательном уровне.

Под актами лицензирования понимаются акты уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, которые осуществляются внесением в государственные реестры и регистры сведений о лицензиатах и влекут определенные правовые последствия.

Лицензирование как форма административно-правового регулирования отношений характеризуется следующими основными особенностями: объект управления — лицензируемый вид деятельности; субъект — орган государственного управления, наделенный полномочиями по лицензированию; управленческая цель — сочетание публичных и частных интересов; тип правового регулирования — разрешительный.

Объектом управления выступает лицензируемый вид деятельности. Важным является вопрос о критериях отнесения к лицензируемым видам того или иного вида деятельности. Такие критерии определены ч. 3 ст. 2 Закона № 99-ФЗ и были рассмотрены ранее.

Решение задачи определения сущности и особенностей лицензирования хозяйственной деятельности как формы административно-правового регулирования показало, что лицензирование можно понимать как:

- форму административно-правового регулирования, опосредующую особый вид административной деятельности уполномоченных органов исполнительной власти, представляющий собой санкционирование и государственное подтверждение прав юридических лиц на осуществление деятельности.

- разновидность административно-управленческого процесса как комплекса взаимосвязанных административных процедур, в рамках которых осуществляется деятельность по реализации органами исполнительной власти публичного интереса с целью защиты интересов участников рынка, а также защиты жизни и здоровья граждан.

Таким образом, эффективность данного вида государственного контроля может быть достигнута только в результате качественного взаимодействия субъектов и объектов, а также форм и методов контроля, которые функционируют как единое целое в процессе проверки соблюдения лицензионных требований и условий.

ЛИТЕРАТУРА:

1. О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон №99-ФЗ от 04.05.2011г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32841/ (дата обращения: 01.03.2021)
2. Багандов А. Б. Административно-правовой механизм лицензирования в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 35.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) № 51-ФЗ от 30.11.1994 ст. 49 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ (дата обращения: 25.02.2021)

ОСОБЕННОСТИ И ПОРЯДОК ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ

*Вадимова С.А.,
магистрант*

Петренко Н.И.,

д-р юрид.наук, профессор

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация. В статье рассмотрены особенности лицензирования хозяйственной деятельности субъектов, основные положения и виды деятельности, подлежащие лицензированию, порядок получения лицензии, сроки и условия.

Ключевые слова: лицензирование, государство, хозяйственная деятельность, предпринимательство

В России в некоторых сферах деятельности для открытия и ведения бизнеса недостаточно зарегистрировать компанию или ИП. Для работы нужно получить лицензию государства. Она необходима учебным центрам, барам, медицинским центрам, бизнесам пассажирских перевозок и др.

Лицензия – это разрешение государства на ведение бизнеса, то есть документ установленной государством формы, который позволяет заниматься тем или иным специфическим видом предпринимательской деятельности, которая требует дополнительного контроля со стороны правительства. Она нужна не всем, а только тем ИП и компаниям, чья деятельность связана с

потенциальной угрозой для безопасности людей, государства и окружающей среды.

Основные виды деятельности, подлежащие лицензированию, и законы, их регламентирующие, представлены ниже. К ним относятся:

- 1) пассажирские перевозки (№99-ФЗ);
- 2) оборот спирта (№171-ФЗ);
- 3) производство лекарств (№61-ФЗ);
- 4) медицинские услуги (№99-ФЗ);
- 5) фармацевтика (№99-ФЗ, №61-ФЗ);
- 6) образование (№273-ФЗ);
- 7) транспортировка отходов (№99-ФЗ, №89-ФЗ);
- 8) атомная энергия (№170-ФЗ, №317-ФЗ);
- 9) банки и банковская деятельность (№395-1);
- 10) страховые компании (№4015-1, №326-ФЗ);
- 11) профессиональные участники рынка ценных бумаг (№39-ФЗ);
- 12) управление многоквартирными домами (№99-ФЗ);
- 13) шифровальные устройства и шпионское оборудование (№99-ФЗ).

Перед получением лицензии ведомства проверяют, соответствует ли компания или ИП требованиям безопасности. Если все в порядке, бизнес допускают к работе. Это и подтверждает выдача лицензии.

Самый надежный способ узнать нужна ли для ведения бизнеса лицензия – проверить код ОКВЭД. Но необходимо помнить, что единой базы, где можно проверить, например, по коду ОКВЭД нужна ли лицензия для конкретного бизнеса нет. Тем не менее, по коду можно узнать название деятельности, чтобы затем проверить ее в списке лицензирования. Проверить нужно все виды деятельности, которыми занимается бизнес, а не только основной вид.

Кроме того, некоторые лицензируемые виды деятельности может вести только ООО. Например, лицензия нужна и на охрану магазинов, и на детективную деятельность. Но открыть охранное предприятие может только ООО, а вот работать частным детективом может и ИП.

Для каждого вида лицензируемой деятельности есть положение – это основной документ, в котором перечислены требования и порядок получения лицензии для конкретной сферы. Они касаются помещения, оборудования, документации, квалификации сотрудников и других специфических условий.

Таким образом, чтобы получить лицензию, компания или ИП должны соответствовать всем требованиям, представленным в нормативной документации.

Так же нужно уточнить, какой федеральный орган выдает лицензию на ведение деятельности. То есть, лицензию выдает ведомство, которое

контролирует сферу конкретного бизнеса. Например, образовательную лицензию выдает региональный департамент образования, лицензию на охранную деятельность — Росгвардия, на пассажирские автобусные перевозки — Ространснадзор и т.д.

Узнать, где получить лицензию, можно в положении о лицензировании этого вида деятельности или на сайте госуслуг. Удобство сайта заключается в том, что справа от услуги указано ведомство, которое выдает лицензию в вашем регионе. Там указано точное название ведомства, а также можно найти адрес и контакты для связи при возникновении вопросов.

Подать документы на получение лицензии можно одним из четырех способов: лично, по почте, через систему электронного документооборота, на сайте госуслуг.

Лично. ИП или ООО собирает пакет документов и приходит по адресу лицензирующего ведомства в своем регионе. Стоит заранее позвонить и узнать часы приема.

По почте. Пакет документов нужно заверить у нотариуса, сделать опись письма и отправить по адресу лицензирующего ведомства. Адрес и контакты лицензирующего ведомства можно узнать в интернете и на сайте госуслуг.

Через систему электронного документооборота. Для подачи ИП или ООО нужна квалифицированная электронная подпись. Подходит, если бизнес уже зарегистрирован, открывает новое направление, а предприятие работает в системе электронного документооборота.

На сайте госуслуг – это самый быстрый способ подачи документов, но необходима квалифицированная электронная подпись. На сайте есть подсказки по каждому этапу заполнения и подачи форм.

Если у вас нет электронной подписи, нужно собрать пакет документов и обратиться в удостоверяющий центр.

С 1 января 2021 вступили в силу новые правила получения лицензии. Раньше ее получали в электронном или бумажном виде, сейчас лицензия как отдельный бумажный документ не существует. Лицензии хранятся в виде записи в реестре. У каждой сферы свой реестр. ИП или организация может получить выписку из реестра о наличии лицензии, но необходимости в этом нет. Для работы бизнеса записи в реестре достаточно. В случае проверки смотреть все равно будут его.

Для получения лицензии необходимо заполнить заявление, в котором ИП или компания указывают название и адрес, по которому работает бизнес, код ОКВЭД, ИНН, данные выписки из ЕГРИП или ЕГРЮЛ, а также описана информация о сотрудниках.

Шаблон бумажного заявления можно найти в положении о лицензировании вашего вида деятельности или обратиться в лицензирующее ведомство. Для подачи на сайте госуслуг и в системе электронного документооборота заполнять и сканировать бумажный шаблон не нужно: заявление заполняется в электронном виде.

Далее нужно собрать копии документов. В зависимости от сферы деятельности набор документов будет различаться. Узнать, какие необходимы документы, можно в положении о лицензировании конкретной деятельности или на сайте госуслуг.

В положения или на сайте указаны документы, необходимое количество копий и возможные способы подачи документа. Электронный – значит, можно загрузить скан или фото. Бумажный — нужно заполнить и распечатать. Некоторые копии документов нужно заверить у нотариуса. Это также указано в списке документов.

Далее необходимо оплатить госпошину. Для ИП и ООО размер госпошины фиксированный и составляет – 7500 Р. Исключения касаются только производства и продажи алкоголя:

- для продажи алкоголя — 65 тысяч рублей в год;
- для производства вина — 800 тысяч рублей в год;
- для производства коньяка и водки — 9,5 млн рублей в год.

Реквизиты для платежа можно взять на сайте госуслуг или запросить в лицензирующем ведомстве. Уплатить госпошину можно через сайт госуслуг, онлайн-банк или в отделении банка.

После сбора и предоставления всех документов и оплаты пошлины заявление рассмотрят в течение трех рабочих дней. Если в заявлении будет ошибка или не будет хватать документов, его вернут. Исправить и подать документы повторно можно будет в течение 30 дней со дня возврата.

Если с заявлением и документами все будет в порядке, вы получите решение о получении лицензии в течение 45 рабочих дней со дня регистрации заявления. Порядок принятия решений о выдаче лицензии указан в ст. 14 закона 99-ФЗ.

Срок большинства лицензий не ограничен. Но есть исключения, например для производства и розничной продажи алкоголя срок лицензии – год, для управления многоквартирными домами – пять лет.

Переоформление. Если ИП или компания меняет данные, лицензию нужно переоформить. Например, предприниматель изменил фамилию или место жительства, компания переехала на новый адрес.

Лицензирующие ведомства проводят проверки компаний и ИП. Проверки бывают плановыми – через один и три года после выдачи лицензии – и

внеплановыми. Порядок плановых и внеплановых проверок указан в ст. 19 закона 99-ФЗ.

Во время проверок инспекторы смотрят, соблюдает ли бизнес лицензионные требования. Если проверяющие находят нарушения, то компания или ИП получает предписание со списком нарушений. Если бизнес не исправляет нарушения в установленный срок, лицензирующее ведомство обращается в суд. Суд решает, приостановить действие лицензии или аннулировать ее.

Порядок приостановления, возобновления, прекращения действия лицензии указан в ст. 20 закона 99-ФЗ.

За работу без лицензии компания или ИП рискует получить наказание по административной или уголовной статье. Мера наказания зависит от дохода бизнеса и ущерба, если он причинен людям, государству или окружающей среде по вине ИП или компании. Размер ущерба оценивает суд.

Таким образом, процедура лицензирования в России полностью урегулирована на законодательном уровне. Поэтому внимательно изучив законодательную базу, любой предприниматель сможет без каких-либо проблем подготовить документы, как для получения лицензии, так и для проверок уже существующего бизнеса.

ЛИТЕРАТУРА

1. О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон №99-ФЗ от 04.05.2011г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32841/ (дата обращения: 02.02.2021)
2. Ручкина Г.Ф. Правовое регулирование экономической деятельности. Юрайт, 2019. 315 с.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) № 51-ФЗ от 30.11.1994 ст. 49 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ (дата обращения: 18.02.2021)

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

*Васильев Р.Р.,
магистрант*

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Маслова С.В.,

канд. юрид. наук, доцент

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

ФГБОУ ВО «Марийский государственный университет»

Аннотация. В статье поставлена цель по выявлению проблематике в конституционно – правовом регулировании муниципальных служб в России, а также предложить варианты для улучшения сложившихся ситуаций. При исследовании были использованы теоретические методы. В результате работы были выявлены коллизии в законодательстве и подчиненность местной власти к региональным органам. Выводы: необходимо совершенствовать законодательство и улучшать финансовую свободу муниципалитетов.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, законодательство, местное самоуправление, муниципальная служба, муниципалитет, муниципальные образования.

В России на современном этапе реформирования местной власти одним из главных направлений выступает совершенствование её правовых основ. В XXI веке механизм по развитию социума начал изменяться, вследствие становления институтов правового общества, усилением значимости государственного аппарата в системе социальных регуляторов, возросло значение норм и принципов законодательного регулирования [5, с. 64]. Следовательно, появляется необходимость исследовать системы публичного управления и ее отдельных институтов, в том числе института муниципальной службы.

В нашей стране, под муниципальной службой понимается совокупность отношений вследствие поступления граждан на должности в местное самоуправление; осуществление им служебной деятельности. Должность считается замещаемой путём заключения трудового договора (контракта) [8].

К основному законодательству, регулиующему исследуемую деятельность, относятся: Конституция; Федеральные законы «О Муниципальной Службе» и «Об общих принципах организации местного самоуправления»; а также устав муниципальных образований; решения, принятые на сходах граждан.

Базисный закон России, регламентирует конституционные основы муниципальных служб. В законе описывается, что в государстве признается и гарантируется местное самоуправление, которое, при исполнении полномочий, обладает самостоятельностью. Также описывается, что все граждане обладают правомочием избирать или быть избранными в местные власти; имеются нормы об исполнении местными властями определенных полномочий государственного характера [6].

Вся деятельность муниципальных служб регулируется нормами права: конституционного или муниципального. Следовательно, необходимо полное и единообразное представление о системе изучаемых органов, для её успешного

функционирования. Часто юристы призывают увеличивать четкость формулирования основных понятий в законах, а также главных аспектов в сфере деятельности [3, с. 200]. В проблематике муниципалитетов присутствует такая же необходимость.

В Конституции Российской Федерации в п. «н» ч. 1 ст. 72 закрепляется наличие единых принципов организации в государственной и местных властях [6]. Данная норма федеральным законодателем крайне гибко трактована, поэтому к таким принципам были отнесены разнообразные нормы материального и процессуального права.

В рассматриваемую проблематику входит то, что в Федеральном законе строго регламентированы территориальные аспекты, т.е. состав муниципальных образований. Территории поселений, кроме городских округов, включились в границы муниципальных районов. Вследствие этого, множество поселков в пригородах стали включены в городские округа, причем даже если обладают своей инженерной инфраструктурой; эффективно работающие власти на местах; необходимую налоговую базу. Такие поселки стали преобразовывать в сельские населенные пункты или убрали из государственного реестра населенных пунктов, а после совместили их с микрорайонами городов, которые находятся от них в десятках километров [7, с. 200-202]. Эти преобразования крайне затрудняют жизнь обычным людям, их понимание о власти и к кому обращаться по каким вопросам.

Следующая огромная проблема: *не сбалансированность между ресурсами и обязанностями местных властей.*

Муниципалитет обладает правомочием по исполнению некоторых полномочий государственного характера. К примеру: создавать музеи или участвовать в реализации деятельности по опеке и попечительству. По мнению некоторых авторов, таких как С.В. Гунич, это противоречит законодательству о местном самоуправлении, а, следовательно, становится проблематично понимать разграничения полномочий между уровнями власти [5, с. 66].

На данный этап времени, в некоторых отраслевых законах не проведено четкого различия в полномочиях между федеральными органами государственной власти, их субъектов и органами местной власти. Это негативным образом сказывается на совершенствовании муниципалитета, а иногда ведет к ограничению их правомочий. Для лучшего рассмотрения проблемы необходимо проанализировать конкретный пример: полномочия в сфере регистрационного учета граждан России [9].

Сейчас существует коллизия по определению компетенции муниципальных образований. Реализация данного полномочия ведет к необоснованному расходованию средств из местного бюджета, по толкованию

Бюджетного кодекса [2].

Финансовый базис муниципальных образований слабо развит. Общеизвестным является факт, что у них недостаточно средств для эффективной реализации своих полномочий. Финансовая помощь местному бюджету осуществляется двумя способами: 1) Дотации. Их можно тратить по направлениям, которые определяют сами местные власти [10, с. 23]; 2) Субсидии, которые можно использовать только при согласии и одобрении субъекта Федерации [10, с. 23].

Причем больше поступает субсидий, поэтому происходит сильная зависимость муниципалитета от региональных властей.

Необходимо создавать условия, не допускающие перекладывать на местные органы задачи государственного характера без передачи необходимого финансового обеспечения. Было бы функционально, сотрудничество между властными государственными органами и местным самоуправлением.

Нормативно – правовые акты, касающиеся муниципальную службу, основываются на Конституции Российской Федерации. Основной закон не содержит статей, непосредственно относящихся к рассматриваемой службе, но в ней есть принципы, которые были положены в основу её организации и функционирования [7, с. 264].

Некоторые ученые, такие как: И.И. Балицкий, С.А. Дядя, Ю.И. Михайлов полагают, что *не в полной мере получило нормативное закрепление кадровая политика* в сфере государственной и муниципальной службы [1, с. 65]

На основании базисного закона: местное самоуправление категорично отделяется от государственной власти и обладает самостоятельностью в своих полномочиях [6]. Данная норма предполагает формирование самостоятельной системы муниципальных органов, в которых осуществляется развитие муниципальной службы как самостоятельного института, независимого от государственной службы России. Однако ввиду общности черт, принципов организации и функционирования данные виды службы имеют общие признаки, поскольку и государственная, и муниципальная служба являются видами публичной службы.

1. Необходимо закрепить на конституционном уровне право граждан на равный доступ не только к государственной, но и муниципальной службе;

2. В целях комплексного регулирования служебной деятельности, взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы представляется необходимо разработать федеральный закон об основах публичной службы в России, который станет регулировать наиболее общие вопросы взаимосвязи всех видов публичной служебной деятельности [1, с. 67].

Подводя итог исследования правовой базы отметим, что вопросы

муниципальной службы в России урегулированы недостаточно полно, присутствуют коллизии в законодательстве, несогласованность муниципальной власти и региональных органов, даже подчиненность муниципалитета (вместо провозглашенной конституцией обособленности); а также малое финансирования местной власти.

Для улучшения сложившейся ситуации и решения выявленных проблем необходим комплексный подход по совершенствованию законодательства. В частности, внести равный доступ на муниципальные службы; разработать федеральный закон об основах публичной службы в России. Т.к. были сокращены доли отчислений от налогов в местные бюджеты, что привело к зависимости от региональных властей, то возможно стоит снова их увеличить и укрепить финансовую составляющую местной власти.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Балицкий И.И.* Совершенствование правового регулирования муниципальной службы в российской федерации/ И.И. Балицкий, С.А. Дядя, Ю.И. Михайлов// Вестник Российского университета кооперации. 2018. № 15. С. 63–67
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации: принят Гос.Думой от 31 июля 1998 г. № 145–ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/12754> (дата обращения: 01.03.2021)
3. *Василенко И.А.* Государственная и муниципальная служба. М., 2017. 392 с.
4. *Васильева Е.В., Бондаренко В.В., Славин Б.Б.* Эффективность управления кадрами государственной гражданской службы. М.: ИНФРА–М, 2018. 221 с.
5. *Гунич С.В.* К вопросу о понимании системы органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере конституционно–правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 2 С. 63–73
6. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения 28.02.2021)
7. *Кузякин И.П., Ермоленко А.А.* Государственная и муниципальная служба. М.: ИНФРА–М, 2020. 284 с.
8. О муниципальной службе в Российской Федерации: принят Гос.Думой от 7 февраля 2007 г. № 25–ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66530/ (дата обращения 03.03.2021)
9. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: принят Гос.Думой от 25 июня 1993 г. № 5242–1–ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2255/ (дата обращения 03.03.2021)
10. *Ряжанов Н.Х., Забузов О.Н.* Этика государственной и муниципальной службы: теория и кейсы (для бакалавров) М.: Кнорус, 2018. 306 с.

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ВЗАИМОСВЯЗЬ С ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБОЙ

*Васильев Р.Р.,
магистрант*

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация. В статье рассматриваются современные особенности правового регулирования муниципальной службы. Дана характеристика её места и значения для местного самоуправления. Сделан акцент на описании взаимосвязей муниципальной и государственной гражданской служб.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, местное самоуправление, муниципальная служба, муниципальный служащий, правовое регулирование.

В условиях современности в России происходит последовательное формирование и становление новой системы муниципальной службы, её целевым ориентиром является достижение роста уровня жизни граждан, характеризующегося стабильностью и устойчивостью. В данной связи, актуализируется проблематика повышения социальной активности населения и полноценной реализации всех возможностей, которые заключены в самоуправлении в рамках местных сообществ. При этом результативность рассматриваемой службы имеет прямую связь с такими параметрами, как:

- организация профессиональной работы муниципальных служащих;
 - обеспечение качественной подготовки муниципальных служащих к выполнению профессиональных обязанностей;
 - переподготовка кадров;
 - повышение уровня квалификации муниципальных служащих;
 - качественное обеспечение деятельности муниципальных служащих,
- которое носит как научный, так и методический характер.

Для успешного достижения соответствующих целей необходима правовая основа, благодаря которой реализуется процесс регулирования муниципальной службы. К настоящему времени в нашей стране уже накоплен достаточно богатый опыт в данной сфере. Так, впервые само понятие «муниципальная служба» получило своё закрепление в Федеральном законе от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», позднее оно фигурировало в Федеральном законе от 08.01.1998 № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». Упомянутые выше Законы относятся к

документам, утратившим силу, однако сам институт муниципальной службы претерпел последующее развитие.

В первую очередь, необходимо обратиться к Основному закону Российской Федерации, поскольку именно Конституцией нашей страны был заложен правовой базис, «фундамент» становления и развития муниципальной службы. Благодаря этому стало возможным формирование нормативно-правовой основы для функционирования исследуемого института. Как справедливо отмечает Н.В. Медведева, результативность деятельности муниципальной службы, в первую очередь, предопределяется качеством регулирования отношений в обществе, которые складываются в процессе её совершенствования и модернизации [5, с. 18].

В данной связи, должный уровень функциональности муниципальной службы обеспечивается организационной управленческой системой, в рамках которой решается перечень вопросов, имеющих местное значение. За счёт грамотного использования правовых инструментов, с учётом особенностей отношений в обществе, которые подлежат регулированию, достигается максимальная эффективность деятельности, реализуемой муниципальной службой.

В настоящее время на федеральном уровне основой правовой регламентации функционирования рассматриваемого института является Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». В данном Законе нашли своё отражение следующие ключевые положения:

- вопросы, которые касаются поступления на муниципальную службу;
- вопросы, которые связаны с прохождением муниципальной службы;
- вопросы, отражающие условия прекращения муниципальной службы;
- вопросы, которые напрямую касаются установления правового статуса такой категории лиц, как «муниципальные служащие».

В статье 2 упомянутого выше Закона приводится определение муниципальной службы, согласно которому она представляет собой профессиональную деятельность граждан, реализуемую на соответствующих должностях и на постоянной основе; данные должности замещаются при заключении трудовых договоров. В свою очередь, содержание статьи 4 отражает перечень принципов, с опорой на которые функционирует муниципальная служба [6]. Эти принципы касаются:

- свобод и прав граждан, которые рассматриваются в качестве приоритета;
- равного доступа к муниципальной службе;

- компетентности и уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих;
- стабильности исследуемого вида службы;
- доступности информационных данных, отражающих содержательные стороны деятельности должностных лиц, работающих в муниципальной службе;
- взаимодействия муниципальной службы как с гражданами, так и с объединениями, относящимися к категории общественных;
- обеспечения единства перечня требований, которые предъявляются к исследуемому виду службы; в данном аспекте подчёркивается значимость учёта традиций, исторического опыта в плане развития института муниципальной службы;
- защиты муниципальных служащих, которая носит как социальный, так и правовой характер;
- ответственности должностных лиц, работающих в муниципальной службе, за исполнение возложенных на них обязанностей;
- внепартийного характера муниципальной службы.

Представленный выше перечень принципов нельзя считать исчерпывающим, с чем соглашаются многие современные авторы научных публикаций. При этом в самом Законе делается уточнение, что в статье 4 речь идёт именно об основных принципах. По замечанию Д.А. Карева, к ним целесообразно добавить те, которые касаются гласности, добропорядочности, добросовестности применительно к осуществлению муниципальной службы [3, с. 56]. В итоге совокупность всех принципов муниципальной службы может быть представлена достаточно объёмным перечислением. В связи с этим, А.П. Мазуренко, С.А. Колеснику представляется уместным замена понятия «основные принципы» на следующие категории:

- перечень общеправовых принципов;
- перечень отраслевых принципов;
- перечень специальных принципов [4, с. 30].

Помимо этого, весьма важную роль играет фиксация в упомянутом выше Законе принципа, в соответствии с которым подчёркивается взаимосвязь исследуемой службы с государственной гражданской. Данная взаимосвязь подчёркивается через:

- единство базовых требований к уровню квалификации;
- единство обязательств;
- единство ограничений;
- единство требований, которые предъявляются к подготовке служащих;

- единство требований, которые предъявляются к переподготовке служащих.

В соответствии с рассмотренным подходом, к которому обращается законодатель, обеспечивается достаточно прочная связь между данными видами служб. В результате можно говорить об их общей природе (как в правовом, так и в организационном аспектах). Вместе с тем, правовые режимы муниципальной и государственной гражданской служб характеризуются рядом различий, если анализировать конкретные моменты. В результате актуализируются проблемы, которые касаются вопросов преемственности.

В Российской Федерации предусматривается законодательное разграничение компетенций, в связи с чем, имеется следующая дифференцировка:

- федеральные органы государственной власти;
- региональные органы государственной власти;
- органы местного самоуправления.

При рассмотрении правового механизма регулирования муниципальной службы также требуется обратить внимание на Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7], в котором закрепляется совокупность базовых принципов, касающихся организационных основ местного самоуправления в России. Данные принципы напрямую связаны со следующими аспектами:

- территориальными;
- общеправовыми;
- экономическими.

Представленная выше дифференцировка затрагивает вопросы регулирования муниципальной службы в рамках правового механизма. В связи с этим, по замечанию М.А. Зайцевой, В.Н. Микуши, О.А. Козловой, из-за большого количества нормативно-правовых документов, соответствующих разным уровням, многие положения повторяются (речь идёт об их дублировании применительно к муниципальной службе) [2, с. 781].

По этой причине актуализируется потребность в разработке на уровне муниципальных образований соответствующих актов, в которых закреплялись бы регулирующие положения касательно всех организационных вопросов исследуемой службы, а базисом для этого служило бы законодательство более высокого уровня – федерального и регионального.

Так, применительно к муниципальным образованиям перечень муниципальных актов может быть представлен рядом Положений, которые касаются:

- кадровой службы конкретного муниципального образования;
- порядка, в соответствии с которым обеспечивается организация, а также проведение конкурса, в результате чего занимают соответствующие должности;
- порядка, в соответствии с которым организуется и проводится аттестация лиц, занимающих должности в исследуемой службе;
- порядка, в соответствии с которым формируется кадровый резерв;
- условий, а также порядка оплаты трудовой деятельности лиц, которые занимают должности в составе муниципальной службы;
- порядка, в соответствии с которым предусматриваются премии для лиц, занимающих должности в составе муниципальной службы.

Перечисленные выше Положения дополняются следующим перечнем документов:

- муниципальная программа, в которой отражаются цели, задачи, ориентиры и направления последующего развития исследуемой службы;
- штатное расписание, в соответствии с которым функционирует орган местного самоуправления;
- перечень должностных инструкций;
- перечень правил, которые касаются внутреннего распорядка при осуществлении трудовой деятельности.

Несмотря на весьма обширный перечень документов, реалии отражают неутешительную действительность: большинство актов обладают лишь формальным характером, что является серьёзной проблемой правового регулирования муниципальной службы.

В Российской Федерации посредством реализации программ развития муниципальной службы достигается ряд ключевых результатов. Речь идёт:

- о модернизации системы, а также усовершенствовании структуры органов местного самоуправления;
- о формировании новых (более совершенных) механизмов контроля со стороны общества за деятельностью органов местного самоуправления;
- об обеспечении кадрового резерва и повышении его потенциала в системе муниципальной службы. Это напрямую связано с подготовкой муниципальных служащих (в профессиональном аспекте), получением ими новых знаний и приобретением соответствующих навыков;
- о достаточном и полноценном аналитическом и информационном сопровождении кадровых процессов;
- об усовершенствовании механизма профилактики в отношении деяний коррупционного характера;

- об усовершенствовании процедур и порядка обнаружения и успешного разрешения конфликтов интересов, возникающих в процессе функционирования муниципальной службы;

- о формировании и совершенствовании как правовой, так и методологической базы, благодаря чему институт муниципальной службы получает соответствующий базис для перспективного развития.

Таким образом, в современных условиях функционирование муниципальной службы сопровождается полноценной правовой регулирующей базой. Несмотря на ряд проблем, которые касаются преемственности, данная служба тесно взаимосвязана с государственной гражданской службой.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «Консультант Плюс».

2. *Зайцева М.А., Микуша В.Н., Козлова О.А.* Проблемные аспекты правового регулирования муниципальной службы в современной России // Экономика и социум. 2019. № 4 (59). С. 779-782.

3. *Карев Д.А.* Принципы муниципальной службы: подходы к классификации // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 5 (102). С. 51-59.

4. *Мазуренко А.П., Колесник С.А.* Правовая политика в сфере законодательного регулирования государственной и муниципальной службы в Российской Федерации // Закон и право. 2018. № 6. С. 28-31.

5. *Медведева Н.В.* Режим правового регулирования муниципальной службы: проблема соотношения // Концепции современного образования: актуальные модели развития системы знаний. Сборник научных трудов. Казань, 2020. С. 18-22.

6. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 27.10.2020) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

7. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 22.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

Витчукова Е.А.,

магистрант

Кондратенко З.К.,

канд. юрид. наук, доцент

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация. Статья посвящена истории возникновения и становления российской пенсионной системы. В ходе ее развития особо выделяются

царский, советский и современный периоды развития, каждый из которых включает в себя ряд этапов со своими особенностями.

Ключевые слова: пенсия, российская пенсионная система, пенсионное обеспечение, этапы развития пенсионной системы России.

Пенсия в России всегда была вознаграждением от государства за многие лета верного служения или увечья, полученные на посту. Но и в Российской Империи, и в СССР, и в новой России пенсия была сословной привилегией.

Типичным примером ранней формы пенсионного обеспечения в России Е.А. Аникина называет «институт кормления, который предполагал выделение служивым людям преклонных лет земельных наделов с крепостными» [1, с.97].

Зарождение пенсионной системы следует датировать 1649 годом. Царь Алексей Михайлович Романов в Соборном уложении впервые ввел денежные выплаты для отставных чинов – «лечебные», размер которых зависел от тяжести полученного в бою увечья. По царской воле пострадавшего воина могли пожаловать поместьем. «А за более мелкие заслуги был введен новый вид государственного призрения для отставных военных – пожизненное содержание в монастырских богадельнях на полном обеспечении», – отмечает С. Селеев [7].

Основы пенсионного обеспечения в России были заложены при Петре I. Как утверждает Н.М. Каспарьянц, «законодательные акты Петра I содержали в себе обязательство государства оказывать помощь раненым и инвалидам за счет государственного бюджета. Указ Петра I 1712 года обязывал создавать во всех губерниях госпитали для увечных и престарелых» [3]. Морской Устав 1720 г. учредил первые государственные пенсии для морских чинов, а также вдовам и сиротам погибших моряков.

При Екатерине II появилось понятие, до сих пор используемое в трудовом и пенсионном законодательстве, – выслуга лет (трудовой стаж). В период ее правления для получения пенсии требовалось отслужить не менее 20 лет.

Ее сын, Павел I, ввел новые правила: пенсия назначалась только за «беспорочную» службу, а военным пенсионерам при поступлении на гражданскую службу полагались государственные надбавки.

Александр I впервые распространил пенсионное обеспечение на гражданских чиновников. По аналогии с Комитетом призрения заслуженных воинов в 1823 году появился Комитет призрения заслуженных гражданских чиновников для помощи гражданским лицам.

К началу царствования Николая I назрела необходимость коренной пенсионной реформы, так как денег на пенсионное обеспечение не хватало.

Первый Устав о пенсиях и единовременных пособиях государственным служащим был принят Николаем I в 1827 году. Н.В. Тюрина уточняет, что «помимо дифференциации по роду государственной службы – военная, придворная и гражданская, документ увязывал пенсионные выплаты со сроком, проведенным на службе» [11]. Тогда же в России был основан Пенсионный фонд, хотя большую часть расходов на пенсии по-прежнему несла казна.

Пенсионная система, охватившая всех государственных служащих, сформировалась в России только во второй половине XIX века. В 1853 году был принят новый Пенсионный Устав. Уже тогда Россия столкнулась с проблемой высокого финансового бремени, возникающего при распределительном механизме. Пенсионное обеспечение получали менее одной трети нуждающегося в ней населения.

По утверждению С. Селеева, «в качестве спасательного круга при Александре II было предложено введение накопительной части пенсии. Появились учреждения двух типов: сберегательные кассы, а также пенсионные кассы, выплачивавшие участникам ренты. Пенсионные кассы, в свою очередь, делились на эмеритальные и страховые» [8].

Однако в дореволюционной России полностью решить проблемы с пенсионным обеспечением и сделать пенсионное обеспечение всеобщим за счет эмеритальных, пенсионных и страховых касс не удалось. Создание цельной и стройной системы пенсионного обеспечения не было завершено по причине начала Первой Мировой войны и Октябрьской революции 1917 года.

По мнению С.Б. Тюрина, «радикальные изменения в области обеспечения престарелых, нетрудоспособных и нуждающихся произошли после Октябрьской революции, когда материальное положение населения усугубилось затянувшейся войной, экономической разрухой и политическим хаосом в стране. Был взят курс на то, чтобы сделать пенсии массовыми, обязательными для всех. В 1917 году вышло постановление «О выдаче процентных надбавок к пенсиям военно-увечных», в 1918 году – постановление «Об утверждении Положения о социальном обеспечении трудящихся», в соответствии с которым социальное страхование заменялось социальным обеспечением, а все органы, ведающие страхованием, ликвидировались» [10, с.66].

Как отмечает В.Д. Роик, «социальное обеспечение распространялось на всех без исключения трудящихся, источником средств к существованию которых являлся собственный труд, независимо от того, работали они по найму или самостоятельно. Необходимые финансовые средства предлагалось взимать с предприятий и предпринимателей, а в необходимых случаях из

государственного бюджета» [6, с.41]. Однако в таком виде программа социального обеспечения не заработала.

В годы НЭПа стало возрождаться пенсионное обеспечение по принципу страхования, а также расширялся круг лиц, которым полагалась пенсия за выслугу лет: ученым, преподавателям, школьным учителям. Размер пенсий назначался исходя из уровня заработной платы, условий труда и состава семьи.

В 1930 году в СССР было принято Положение о пенсиях и пособиях по социальному страхованию, заменившее систему государственного пенсионного обеспечения на систему социального страхования. По сути, социальное обеспечение стало инструментом перераспределительной политики государства в виде организованной взаимопомощи общегосударственного характера.

В 1936 году после принятия Конституции СССР пенсионное обеспечение стало всеобщим для рабочих и служащих: «Граждане СССР имеют право на материальное обеспечение в старости, а также в случае болезни и потери трудоспособности» [4].

Коренное улучшение пенсионного обеспечения последовало после принятия в 1956 году Закона СССР «О государственных пенсиях». Впервые стали назначаться пенсии по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца при неполном стаже. Закон 1956 года гарантировал единый возраст и требования к трудовому стажу, единый порядок исчисления пенсий для всех граждан [2]. Эти нормы просуществовали практически до распада СССР.

Советская пенсионная система, окончательно сформировавшаяся в 1950–1960-х годах, включала две основные компоненты: пенсионное обеспечение рабочих и служащих государственных предприятий и пенсионное обеспечение колхозников. По мнению Л.И. Гончаренко, «формально пенсионное обеспечение в СССР было для работников бесплатным – они из своих доходов ничего в пенсионную систему не платили. Пенсии финансировались из так называемых общественных фондов потребления, складывавшихся из средств государственного бюджета и отчислений предприятий» [5, с.407].

Таким образом, действовавшей в СССР системе пенсионного обеспечения были присущи признаки пенсионного страхования, однако выплаты не соизмерялись с внесенными за работника страховыми взносами. От стран с рыночной экономикой советская система пенсионного обеспечения отличалась своей моноукладностью, то есть в ней отсутствовали взаимодополняющие пенсионные институты и механизмы обязательного и добровольного социального и личного пенсионного страхования.

«Теоретической платформой развития отечественного пенсионного законодательства служил идеологизированный подход, в соответствии с которым пенсии рассматривались как форма содержания нетрудоспособных

граждан обществом и за счет общества – так называемая алиментарная (безвозмездная) сущность пенсии, а финансовым источником выступали общественные фонды потребления», – делает вывод Е.В. Усова [12, с. 173].

Другим завоеванием трудящихся при социализме считался относительно низкий возраст выхода на пенсию – 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин. Он оставался неизменным с 1932 года. С тех пор структура отраслей, условия и содержание труда изменились, и работники стали терять трудоспособность позже. Но увеличивать возрастную границу было невыгодно: ранний выход на пенсию гарантировал терпимое отношение населения к размеру выплат. Несмотря на различные надбавки и компенсации за работу во вредных условиях, уровень пенсионного обеспечения в СССР оставался низким, причем даже по сравнению с другими социалистическими странами. В законодательстве не был закреплен порядок индексации пенсионных выплат в случае повышения стоимости жизни или опережающего роста зарплаты. Не был прописан и механизм изменения максимальной и минимальной пенсии. Поэтому в 1980-е годы до 80% бедных в СССР были пенсионерами, причем старших возрастов.

Как утверждает О.В. Синявская, «проблемы в советском пенсионном обеспечении обнаружили еще до начала экономических преобразований. Поскольку число пенсионеров быстро увеличивалось (с 13,7 млн до 33,8 млн за 1961-1990 годы), а тарифы отчислений для предприятий оставались практически неизменными, доля государства в финансировании пенсий росла. К 1980 году доля дотаций из союзного бюджета в бюджете государственного социального страхования достигала 60%. При этом в середине 1980-х годов ситуация еще ухудшилась в связи с падением мировых цен на нефть и газ» [10].

Проблемы советской пенсионной системы стали очевидны уже в конце 1980-х годов. Важнейшие из них: 1) множественность различных систем пенсионного обеспечения, как следствие – непрозрачность и сложность правил назначения и расчета пенсий; 2) ограниченный охват пенсионным обеспечением, ставший очевидным по мере появления в стране индивидуальных предпринимателей и занятых на частных предприятиях, которые не имели прав на пенсию; 3) низкая дифференциация пенсий как следствие общей уравнительной политики; 4) относительно ранний возраст выхода на пенсию, предопределявший увеличение нагрузки на пенсионную систему в условиях старения населения; 5) широко распространенная практика досрочного выхода на пенсию различных категорий работников; 6) зависимость пенсионной системы от бюджетных средств и низкий запас прочности, проявившийся в условиях роста численности пенсионеров.

В итоге можно выделить три основных периода развития пенсионного обеспечения в России: царский, советский, современный, каждый из которых включает в себя ряд этапов со своими особенностями.

Таким образом, пенсионное обеспечение в России прошло длительный и непростой путь развития от кормления и призрения до обязательных всеобщих денежных пенсионных выплат. Однако сформировавшуюся к 90-м годам XX века систему пенсионного обеспечения нельзя было признать эффективной. Изменившаяся политическая, экономическая и демографическая ситуация в стране требовала изменений в сфере пенсионного обеспечения и страхования. Реформирование пенсионной системы не закончено и направлено на переход от распределительной системы начисления пенсий к распределительно-накопительной с персонифицированным учетом страховых обязательств государства перед каждым гражданином. Основной задачей современных преобразований является достижение долгосрочной финансовой сбалансированности, повышение уровня пенсионного обеспечения граждан и формирование стабильного источника для дополнительных доходов в социальную систему.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Аникина Е.А., Барышева Г.А., Гуменников И.В.* Социальное, экономическое и эмоциональное благополучие старшего поколения в России: социальная и пенсионная политики. Томск: STT, 2018. 246 с.
2. Закон СССР от 14.07.1956 (ред. от 22.05.1986) "О государственных пенсиях" // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» (утратил силу).
3. *Каспарьянц Н.М., Косенко С.Г.* Государственное социальное обеспечение в России: пути становления и перспективы развития // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2016. № S16. 0,6 п. л. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://e-koncept.ru/2016/76185.htm> (дата обращения 09.06.2020).
4. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.) // [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/ (утратила силу) (дата обращения 23.02.2021).
5. *Налоги и налоговая система Российской Федерации: учебник и практикум для академического бакалавриата / отв. ред. Л.И. Гончаренко.* М.: Издательство Юрайт, 2019. 524 с.
6. *Роик В.Д.* Пенсионная страхование и обеспечение: учебное пособие для вузов. М.: Издательство Юрайт, 2020. 478 с.
7. *Селеев С.* Русская сословная пенсия: от кормления к призрению. Краткая история пенсионной системы России // Журнал «Коммерсант Деньги». 2017. №9. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3224118> (дата обращения 08.06.2020).
8. *Селеев С.* Русская сословная пенсия: награда или милость? Краткая история пенсионной системы России. Часть 2. // Журнал «Коммерсант Деньги». 2017. №10.

[Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.kommersant.ru/doc/3227684?from=doc_vrez (дата обращения 08.06.2020);

9. *Синявская О.В.* История пенсионной реформы в России // История новой России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ru-90.ru/content> (дата обращения 10.06.2020).

10. *Тюрин С.Б., Бурыкин А.Д.* Пенсионная система России: история и современность // Вестник БИСТ. 2019. №4 (45). С. 65-75.

11. *Тюрина Н.В.* Создание эмеритальной кассы Морского министерства России // Ученые записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета. 2019. №2 (50). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/sozдание-emeritalnoy-kassy-morskogo-ministerstva-rossii> (дата обращения: 08.06.2020);

12. Усова Е.В., Муслимов М.А. Социально значимые события в историко-правовом контексте развития Российского государства // Юридическая наука: история, современность, перспективы / Сборник материалов VII международной научно-практической конференции, посвященной Дню российской наука. Астрахань: Астраханский филиал Международного юридического института, 2016. С. 170-174.

СУЩНОСТЬ И ЗНАЧЕНИЕ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ

Витчукова Е.А.,

магистрант

Кондратенко З.К.,

канд. юрид. наук, доцент

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация. В статье рассматриваются сущность пенсионного обеспечения и типы пенсионных систем. Особое внимание уделяется значению пенсионной защиты населения в условиях рыночной экономики, при этом обосновывается необходимость государственного присутствия в системе пенсионного обеспечения.

Ключевые слова: пенсия, пенсионная система, пенсионное обеспечение, пенсионное страхование.

Жизнедеятельность в пожилом возрасте в любой стране сопряжена со многими серьезными проблемами в отношении источников доходов и их надежности. До появления пенсионных систем основными источниками обеспечения дохода в старости являлись внутрисемейные формы социальной поддержки нетрудоспособных членов семьи, общинная взаимопомощь, а для ремесленников – корпоративные структуры, религиозные организации.

Однако эти формы материальной поддержки пожилых людей не могли обеспечить их надежными источниками доходов, поскольку были недостаточны по размеру и зачастую носили нерегулярный характер. Старая, люди сталкивались с бедностью. При этом возникала зависимость от детей, которая зачастую становилась тяжелым бременем. Инвалидность или потеря кормильца приводили к еще более высокому риску бедности и зависимости. «Создание пенсионных программ стало ответом на наиболее массовые и тяжелые по своим финансовым последствиям социальные риски – старости, инвалидности и смерти кормильца», – считает Е.И. Холостова [11, с. 264].

Процесс формирования национальных пенсионных систем в конце XIX – в начале XX в. в большинстве развитых стран знаменовал важный этап в истории человечества. Старость перестала быть синонимом бедности. Во многих странах граждане после прекращения работы могут рассчитывать на пенсию, позволяющую им вести достойную по уровню материального достатка жизнь.

Под пенсионной системой, по мнению В.Д. Роика, «подразумевается совокупность правовых, финансовых, организационных отношений, а также специализированных организационных структур, целью которых является материальное обеспечение граждан в случае достижения определенного возраста, инвалидности, потери кормильца» [9, с.15].

Р.И. Беляева отмечает, что основной смысл функционирования этой системы осуществляется через государственные механизмы регулирования и утверждает, что «пенсионное обеспечение – это государственная система правовых, экономических и организационно-административных мер по поддержке и защите категорий населения вследствие наступления старости, инвалидности или потери кормильца. Сущность пенсионного обеспечения заключается в том, что оно направлено на создание нормальных жизненных условий для нетрудоспособных членов общества» [7, с.5].

Сам термин «пенсия» происходит от латинского слова *pensio* и означает платеж, регулярную денежную выплату, предназначенную для материального обеспечения граждан при утрате трудоспособности в случаях старости, инвалидности или потери кормильца. А.В. Афтахова утверждает, что «пенсия – это ежемесячная денежная выплата, которая производится определенным категориям граждан в порядке, установленном государственным законодательством, из специальных фондов и других источников, предназначенных для этих целей» [1, с.16].

В.Д. Роик формулирует «два основных подхода, которые лежали в основе формирования национальных пенсионных систем. Первый предусматривал необходимость обеспечения минимальных гарантий уровня пенсионного

дохода для всех, включенных в систему (борьба с бедностью), второй рассматривал пенсии как резервируемую часть заработной платы, призванную гарантировать застрахованному работнику сохранение дохода, сопоставимого с предпенсионным его уровнем» [10, с.40].

Такая установка на пенсионное обеспечение была закреплена в Рекомендации № 67 Международной организации труда в 1944 г. «Об обеспечении дохода», в которой определялась цель обязательного социального страхования – «уменьшать нуждаемость и предотвращать нищету путем восстановления до приемлемых размеров дохода работников, утраченного по причине нетрудоспособности, включая старость, или в связи с неспособностью получить оплачиваемую работу, или по причине смерти кормильца» [8].

Основные цели, на достижение которых направлены системы пенсионного обеспечения в дальнейшем были подтверждены и развиты в Европейском кодексе социального обеспечения (1964 г., пересмотрен в 1990 г.) и в Европейской социальной хартии 1996 г.

Статья 23 Европейской социальной хартии «Право лиц пожилого возраста на социальную защиту» требует от государств-участников предоставлять пенсионерам достаточно средств, «позволяющих им вести достойную жизнь и играть активную роль в государственной, общественной и культурной жизни» [3, ст.23]. Для этого уровень пенсионного дохода должен обеспечить не просто реализацию минимальных потребностей, но и адекватный уровень замещения пенсией заработной платы, достаточный для привычного материального обеспечения и поддержания прежнего социального статуса семьи пенсионера.

Уровень пенсионной защиты населения зависит в большой степени от двух факторов: «зрелости» системы социальной защиты и уровня экономического развития страны. Оба эти фактора и, соответственно, уровень пенсионной защиты в значительной степени обусловлены историческими, культурными, экономическими и социальными условиями.

Т.С. Борцова считает, что «в реализации основных функций государственной пенсионной политики существует два финансовых механизма: распределительный и накопительный» [2].

Распределительная система, впервые введенная в Германии Отто фон Бисмарком более 100 лет назад, изначально была построена по принципу «солидарности поколений» [12, с.140], заключающемся в обеспечении выплат пенсионерам за счёт взносов следующего поколения. Распределительный механизм считался надежным, так как численность работающих, за которых осуществлялись страховые платежи, значительно превышала численность пенсионеров. Преимуществом распределительного механизма является то, что

право на получение пенсии реализовывалось достаточно быстро. Также в большей мере обеспечивается защищенность людей с низкими доходами. Однако эффективность распределительной модели пенсионного обеспечения значительно снижается в условиях роста демографической нагрузки.

Так, «после завершения демографического перехода на фоне роста продолжительности жизни во многих странах ситуация изменилась, в связи с чем численность пенсионеров, приходящаяся на одного работающего, увеличилась», – отмечает Б. Клементс [5, с.12]. Демографические, экономические и социальные факторы предопределили необходимость разработки и внедрения в практику пенсионного страхования накопительного механизма финансирования пенсий, который не зависит от соотношения работающих и пенсионеров.

Накопительная пенсионная система – система пенсионных выплат, при которой определенная часть пенсионных взносов, поступающих за каждого работника, не тратится на текущие пенсии, а инвестируется в ценные бумаги или финансовые активы. Она основана на страховом принципе финансирования. Преимуществом данной системы Ю.В. Овчинникова считает «возможность влияния работников со средними зарплатами и выше на размер своей будущей пенсии. Это обеспечивает уменьшение разрыва между заработной платой и, соответственно, уровнем жизни в трудоспособный период и уровнем жизни после окончания трудовой деятельности» [6, с.11].

В отличие от распределительной, накопительная система сама является фактором, способствующим стабилизации и развитию экономики, поскольку позволяет использовать аккумулируемые деньги для долгосрочного инвестирования. Однако у накопительных пенсионных систем есть и минусы. Одним из них является длительный срок, который требуется для возникновения права на получение пенсии у гражданина. Также накопительные системы отличаются большей степенью финансовых и политических рисков, особенно в условиях нестабильной экономической ситуации в стране.

В годы кризиса пенсионных систем, построенных на распределительном механизме, произошла их быстрая трансформация во многих странах. В результате чего изменилось соотношение между государственным и частным компонентами пенсионного обеспечения. В современных условиях в большинстве стран развиваются оба механизма пенсионного обеспечения.

Вместе с тем рыночная экономика в принципе порождает неравенство в доходах, слои населения с низкими доходами, в том числе и нищету. Причинами могут быть различия в производительности факторов производства, доступ к собственности на капитал и природные ресурсы, колебания рыночной

конъюнктуры, уровень образования и квалификации, семейные обстоятельства, дискриминация и так далее.

Государство решает эту проблему, развивая систему государственного пенсионного обеспечения, в том числе и в форме обязательного пенсионного страхования. Пенсионное обеспечение в этом случае рассматривается как жизненно важное благо (merit good) – благо, которое общество принуждает индивидов потреблять, независимо от их предпочтений и возможностей.

В.А. Исаев обосновывает необходимость государственного присутствия в системе пенсионного обеспечения со следующих позиций: «с позиций макроэкономической нестабильности и изъянов рынка, его экономической неэффективности в сфере пенсионного обеспечения по старости; с точки зрения нравственности (социальной справедливости); с позиций социальной психологии, являющейся важным фактором, влияющим на поведение домашних хозяйств как субъектов рынка» [4, с.22].

Многие члены общества не занимаются своим пенсионным страхованием в силу присущей им социальной недалёковидности («близорукости»). Они просто не задумываются над тем, что их ожидает в далеком будущем, в старости. Кроме этого, пенсионное планирование предполагает выбор между потреблением сейчас и потреблением через десятки лет в будущем. И предпочтение часто отдается текущему потреблению. Такая особенность социальной психологии характерна для многих. Общество может решить эту проблему, приравняв пенсию по старости к жизненно важному благу и вводя его обязательное потребление, независимо от предпочтений индивида, то есть обязательное социальное страхование по старости.

Анализ международного опыта свидетельствует, что «в деле организации пенсионного страхования можно достичь гарантированных выплат пенсий только объединяя усилия работодателей, работников и государства. Это подразумевает их совместное (долевое) участие в финансировании пенсионных систем с целью обеспечения достаточности размеров пенсий (приемлемости с позиции уровня жизни) и регулярности их получения», – утверждает В.Д. Роик [9, с.19].

Таким образом, в современном развитом демократическом обществе устойчиво закрепилась идея социального государства, реализация которой не может обойтись без формирования системы пенсионного обеспечения. Современная пенсионная система оказывает огромное влияние на стабильность всей финансовой системы государства, сбалансированность федерального и регионального бюджетов. Целью пенсионного обеспечения выступает защита лиц от рисков необеспеченности в старости, наступления инвалидности и в случае потери кормильца.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Афтахова А.В.* Пенсионное обеспечение: учебное пособие для вузов. М.: Юрайт, 2020. 240 с.
2. *Борцова Т.С.* Мировой опыт развития пенсионных систем // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2015. № 7 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ekonomika.snauka.ru/2015/07/9357> (дата обращения 29.05.2020).
3. Европейская социальная хартия (пересмотренная). Принята в г. Страсбурге 03.05.1996 г. // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
4. *Исаев В.А.* Пенсионное обеспечение: анализ в рамках экономики общественного сектора // Вестник РУДН. Серия: Экономика. 2015. №1. С.19-27.
5. *Клементс Б., Дыбцзак К., Сото М.* Старение и сокращение населения // Финансы и развитие. 2016. С.12-15;
6. *Овчинникова Ю.В., Гаврилов Д.Ю.* Критерии классификации национальных пенсионных систем // Юридическая наука. 2020. №1. С.9-14.
7. Пенсионное обеспечение: учебно-методическое пособие / автор-составитель Р.И. Беляева. М.: Перо, 2017. 42с.
8. Рекомендация № 67 Международной организации труда "Об обеспечении дохода" (Вместе с "Руководящими принципами") (Принята в г. Филадельфии 12.05.1944 на 26-ой сессии Генеральной конференции МОТ) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
9. *Роик В.Д.* Пенсионное страхование и обеспечение: учебное пособие для вузов. М.: Юрайт, 2020. 478 с.
10. *Роик В.Д.* Социальное страхование: теория и практика организации: учебник и практикум для магистратуры. М.: Проспект, 2016. 320 с.
11. *Холостова Е.И.* [и др.] Социальная политика: учебник для академического бакалавриата. М.: Юрайт, 2019. 395 с.
12. *Клишина Ю.Е.* [и др.] Страхование: учебник. Ставрополь, АГРУС Ставропольского гос. аграрного ун-та, 2017. 433 с.

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

*Габдрахманова Э.Г.,
аспирант*

Михеева Т.Н.,

д-р юрид.наук, профессор

ФГБОУ ВО «Марийский государственный университет»

Аннотация. Статья посвящена исследованию муниципально-правовой ответственности как части института ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Аргументируется мнение о наличии специфических особенностей, присущих данному виду ответственности, и о

понимании муниципально-правовой ответственности как самостоятельного вида отраслевой юридической ответственности.

Ключевые слова: ответственность, муниципальное право, местное самоуправление, муниципально-правовая ответственность, юридическая ответственность.

Ответственность в муниципальном праве представляет собой наступление неблагоприятных последствий, которые применяются к субъектам муниципальных правоотношений, не исполняющим или ненадлежащим образом исполняющим свои обязанности по отношению к другим участникам правоотношений [2, с.322]. По мнению А.В. Чадова такая ответственность обладает специфической целью, уникальными основаниями возникновения (в качестве которых выступают муниципальные деликты), специальной процессуальной формой и порядком ее реализации, особыми категориями субъектов с различным правовым статусом, которые могут быть к ней привлечены [4, с.15].

В традиционном плане, если исходить из понимания правовой ответственности как применения санкций за поведение, противоречащее закону, тогда и муниципальную ответственность можно определить как наступление неблагоприятных последствий для субъекта муниципально-правовых отношений в связи с его действиями, нарушающими закон. Это так называемая негативная юридическая ответственность. Причем субъект должен быть признан виновным и в отношении его могут применяться санкции различных видов отраслевой ответственности, например уголовное наказание муниципального чиновника, давшего взятку государственному чиновнику за выделение субвенции определенному муниципальному образованию, дисциплинарное взыскание для муниципального служащего и т.д. Но меры ответственности за совершенные действия бывают и сугубо муниципально-правовыми, например, ответственность депутата представительного органа муниципального образования в виде отзыва.

Однако в эту схему не укладывается так называемая позитивная юридическая ответственность, которая включает в себя как внутреннее отношение субъекта права к своему долгу в части выполнения требования норм права, так и ответственность перед кем-то, предполагающая возможность спросить с данного субъекта права за его действия. В этих случаях речь не идет о лишениях в результате применения мер принудительного воздействия за порученное дело, санкций. Скорее это средства воздействия на субъект муниципального права, побуждающие его эффективно применять законодательство, свои права и возможности, т.е. обеспечивающие его

ответственное поведение.

Оба названных аспекта юридической ответственности имеют применение в местном самоуправлении и отражаются в регулирующем его законодательстве.

Важность позитивной ответственности зафиксирована в ч. 2 ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 года (далее – Федеральный закон 2003 года) [3], где местное самоуправление определяется как самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения. Здесь речь не идет о санкциях в отношении населения. Подразумевается элемент самоосознания населением того, что очень многое зависит от него самого: ничего не будешь делать, наступят неблагоприятные последствия - разбитые дороги, грязные дворы и подъезды, отсутствие связи и пр. И винить придется прежде всего самих себя - о чем надо, не думали, на – собрания жителей не являлись, на выборы главы муниципального образования и депутатов не пошли, контроль в отношении выборных лиц не осуществляли, не выступали с инициативой о проведении их отчета об использовании бюджета и деятельности в целом и т.д. Конечно, можно винить соответствующих лиц, ставить вопрос об их отзыве, т.е. о применении мер негативной правовой ответственности. Но негативные последствия стали следствием и собственного поведения населения. Отвечать за это надо перед самим собой, что и отразил Федеральный закон 2003 года в формуле «под свою ответственность».

Следовательно, для местного самоуправления в этом случае существует такая же позитивная ответственность, какая установлена в целом для народа государства. Но если для народа все ограничивается позитивной ответственностью, на уровне местного самоуправления есть свои особенности. А именно: специфика местного самоуправления состоит в том, что самоответственность населения как позитивная юридическая ответственность может дополняться еще и его если не прямой, то косвенной негативной юридической ответственностью за последствия, вызванные не только виновной деятельностью органов местного самоуправления, но и безответственным поведением самого населения.

В частности, субвенции и субсидии из вышестоящих бюджетов могут быть отозваны в случае их нецелевого или несвоевременного освоения. Конечно, это будет своеобразным «наказанием» муниципального образования в целом, т.е. не только органов местного самоуправления, но и населения.

Отчасти обоснованным следует считать включение в главу об

ответственности Федерального закона 2003 года положений о временном осуществлении органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления, хотя такое участие государственной власти в делах местного самоуправления справедливее было бы принимать за помощь поселению – особенно с учетом п. 1 ч. 1 ст.75, где речь идет о государственном управлении муниципальными делами в условиях отсутствия органов местного самоуправления в связи с чрезвычайной ситуацией. Однако в замысле законодателя усматривается, что при определенных обстоятельствах изъятие или ограничение права у жителей на местное самоуправление является элементом их ответственности.

Наконец, перерастание самоответственности населения в его своеобразную негативную юридическую ответственность можно видеть и в возможности признания в судебном порядке не имеющим юридической силы решения, принятого на местном референдуме, из-за его противоречия закону. Подобная негативная оценка адресована не только органам местного самоуправления, подготовившим и вынесшим вопрос на местный референдум, но и населению, принявшему незаконное решение.

В завершение следует подчеркнуть, что перечисленные особенности ответственности, применяемой к органам и должностным лицам местного самоуправления, характеризуют ее как муниципально-правовую ответственность, представляющую самостоятельный вид отраслевой юридической ответственности [1, с. 11-12].

ЛИТЕРАТУРА

1. *Алексеев И.А.* Муниципально-правовая ответственность в Российской Федерации: проблемы теории и практики: автореф. дис. на соискание ученой степени докт. юрид. наук. М., 2014. 44 с.
2. *Постовой Н. В.* Муниципальное право России: учебник. М., 2016. 455 с.
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/20035> (дата обращения: 18.02.2021)
4. *Чадов А.В.* Муниципально-правовая ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 4. С. 13-16.

ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ЭЛЕМЕНТ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

*Дудин А.И.,
магистрант*

ФГБОУ ВО «Марийский государственный университет»

Аннотация. В статье представлена характеристика правовой основы общественного контроля в Российской Федерации. Авторы анализируют механизм работы общественного контроля в России и действующее законодательство. На основании изложенного, сформулировано понятие общественного контроля и предложения по его усовершенствованию.

Ключевые слова: общественный контроль, гражданское общество, общественная палата, общественные объединения, местного самоуправления

Одним из ключевых требований современной демократии является наличие реально функционирующих механизмов взаимодействия общества и государственных органов. Согласно ст. 32 Конституции РФ граждане России имеют право участвовать в управлении делами государства. Это, в частности, предполагает общественный контроль за органами государственного управления, за деятельностью государственного аппарата и должностных лиц. Исследователи определяют важную роль контроля над исполнительной властью, что обусловлено её особенностями: максимальной приближенностью к повседневной жизни каждого члена общества, наличием многочисленного и масштабного аппарата, подверженного основным порокам власти - произволу, беззаконию и коррупции [1, с. 28-31]. Законодателем был закреплён статус общественного контроля в Федеральном законе от 21.07.2014 N 212 "Об основах общественного контроля в Российской Федерации", в котором установил его основы организации и порядок осуществления. В ст. 9 названного закона указаны субъекты общественного контроля. Об основах общественного контроля в Российской Федерации. По инициативе Президента Российской Федерации принят ряд законодательных актов, закрепляющих контрольный статус отдельных общественных структур. Так, в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 04.04.2005 N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» Общественная палата Российской Федерации, в полномочия этого органа включен контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Для этого в соответствии с ч. 2 ст. 20 указанного Закона при федеральных органах исполнительной власти могут создаваться общественные советы.

Определяя содержание механизма осуществления общественного контроля, необходимо отметить, что его составляют сферы осуществления общественного контроля и система его органов (субъектов общественного контроля), как существующие в России на данный момент, так и необходимость образования, которых ощущается в настоящее время. Закон Республики Марий Эл от 05 октября 2016 года N 40-3 «О Регулировании

отдельных вопросов, связанных с осуществлением общественного контроля в Республике Марий Эл» прямо не перечисляет субъектов общественного контроля, но регламентирует формы и порядок его осуществления, рассмотрения результатов контроля и обнародование его результатов.

Однако в Федеральном законе «О полиции» от 07.02.2011 N 3-ФЗ закреплена система субъектов общественного контроля за соблюдением полицией прав и законных интересов граждан входят создаваемые Общественной палатой Российской Федерации и общественными палатами субъектов РФ общественные наблюдательные комиссии, осуществляющие свою деятельность на основе Федерального закона от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» Рассматривается вопрос нормативного регулирования деятельности общественных наблюдательных комиссий в условиях формирования правового государства в Российской Федерации, исследуются установленный порядок и пределы осуществления членами общественных наблюдательных комиссий своих полномочий в ходе осуществления общественного контроля за деятельностью в частности за органами полиции. В ходе исследования автором выявлен ряд проблемных аспектов, имеющих место в процессе данной деятельности, в частности проблемы обеспечения нормативного закрепления взаимодействия общественных наблюдательных комиссий с региональными общественными палатами, повышения публичности и прозрачности их деятельности, популяризации этого вида общественной работы, распространения лучших практик деятельности данных комиссий. Органы общественного контроля не наделены властными полномочиями, они действуют, как правило, опосредованно - либо через соответствующие государственные органы, либо апеллируя к общественному мнению [2, с. 72].ⁱⁱ Тем самым можно сделать вывод о том, что субъекты общественного контроля в равной степени могут использовать и правовые, и социальные контрольные механизмы. Множество исследователей темы общественного контроля сошлись во мнении, что общественные наблюдательные комиссии не в полной мере могут осуществлять свои полномочия, так как они носят рекомендательный характер. Этот вопрос остается дискуссионным.

Важно отметить работу гражданского общества в принятии поправок в Конституцию Российской Федерации. Президент Российской Федерации подписал распоряжение о создании рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию. В состав рабочей группы вошли девять членов Общественной палаты Российской Федерации.

Общественная палата предложила свою площадку для проведения заседаний рабочей группы и стала центром сбора и первичной обработки «народных» поправок в Конституцию Российской Федерации. Общественные палаты субъектов Российской Федерации также включились в работу по сбору и обсуждению поправок в Конституцию. Выработанные предложения направлялись в Общественную палату Российской Федерации для их дальнейшего представления на рассмотрение в ходе заседаний рабочей группы.

Свыше 1150 обращений и предложений граждан и организаций были направлены в Общественную палату Российской Федерации, а всего, вместе с предложениями от региональных общественных палат, Общественной палатой в январе — марте 2020 года было обработано и систематизировано свыше 2250 предложений и замечаний, связанных с внесением изменений в главный закон нашей страны. По итогам обработки, анализа и обобщения более 600 предложений были переданы в рабочую группу и обсуждены в ходе ее заседаний. Всего в заключении было высказано 18 рекомендаций. Общественная палата предлагает обязать правительство обеспечивать участие общественных организаций и других общественных объединений в выработке и проведении государственной политики. А саму Общественную палату наделить статусом «системообразующего института гражданского общества, представляющего его интересы, участвующего в формировании системы общественных интересов, в защите прав и свобод, законных интересов граждан».

В соответствии с вышеназванным было определено, что общественный контроль - это деятельность уполномоченных институтов гражданского общества и отдельных граждан по установлению соответствия функционирования государственных органов нормативно-правовым стандартам и корректирование выявленных отклонений посредством обращения в уполномоченные государственные органы либо к общественному мнению, играющий огромную роль как в жизни конкретного человека, так и всего государства

ЛИТЕРАТУРА

1. *Гнусарева Ю.* Общественная палата России в системе гражданского общества // *Власть.* 2009. № 10. С. 28-31
2. *Гончаров В., Ковалева Л.* Об институтах общественного контроля органов исполнительной власти в Российской Федерации // *Власть.* 2009. № 1. С. 72.

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Ершова Т.А.,
магистрант*

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация. Статья посвящена вопросам роли и места российского института уполномоченных по правам человека в системе защиты прав и свобод человека. **Ключевые слова:** права человека, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, институт омбудсмена, права человека и гражданина.

Должность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка была учреждена 1 сентября 2009 года Указом Президента РФ № 986 в целях обеспечения эффективной защиты прав и интересов детей. Органам государственной власти субъектов РФ было рекомендовано также учредить должность уполномоченного по правам ребенка.

На момент подписания Указа Президента РФ № 986 детские омбудсмены уже действовали в 18 регионах страны. Ровно через год их стало уже 48, а к концу 2010 года - 62. Была проведена огромная работа, чтобы в каждом субъекте РФ появился человек, курирующий все вопросы детства. И уже к началу 2015 года становление института было практически завершено во всех 85 регионах, в том числе в Крыму и Севастополе [2].

На сегодняшний день парламентская модель является главной моделью должности Уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ: Липецкая область, Новосибирская область, Оренбургская область, Пермский край, Томская область, Ульяновская область, Хабаровский край и другие. Уполномоченный по правам ребенка в субъектах РФ назначается и освобождается от должности Законодательным собранием большинством голосов от числа избранных депутатов Законодательного Собрания тайным голосованием. Судя по всему, данная модель является его смыслом.

Большая часть Уполномоченных придерживается исполнительной модели: Республика Адыгея, Республика Дагестан, Республика Саха (Якутия), Рязанская область, Самарская область, Ставропольский край, Тюменская область и другие. Уполномоченные в этих субъектах РФ назначаются и освобождаются от должности высшим должностным лицом субъекта РФ.

Уполномоченный по правам ребенка в субъектах РФ, работает в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ», Указом Президента РФ «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка», Законом РФ «Об учреждениях и

органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», Федеральным законом «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей», Федеральным законом «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», Уголовно-исполнительным кодексом РФ, Уставом, Законами, подзаконными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Уполномоченный по правам ребенка в субъекте РФ имеет право [1]:

- 1) запрашивать и получать от территориальных органов федеральных государственных органов, органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления и должностных лиц необходимые сведения, документы и материалы;
- 2) посещать территориальные органы федеральных государственных органов, органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления, образовательные и медицинские организации, организации, оказывающие социальные и иные услуги детям и семьям, имеющим детей, расположенные на территории субъекта РФ;
- 3) посещать учреждения, исполняющие наказания, и следственные изоляторы, в которых содержатся несовершеннолетние, беременные женщины и женщины, дети которых находятся в домах ребенка исправительных учреждений;
- 4) обращаться в суд с административными исковыми заявлениями о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих в защиту прав и законных интересов детей, если полагает, что оспариваемые решения, действия (бездействие) не соответствуют нормативному правовому акту РФ, нарушают права и законные интересы детей, создают препятствия к реализации их прав и законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности;
- 5) направлять в органы государственной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления мотивированные предложения об издании (принятии) нормативных правовых актов, о внесении в нормативные правовые акты изменений, направленных на обеспечение реализации и соблюдения прав и законных интересов детей, признании нормативных правовых актов утратившими силу или приостановлении их действия в случаях, если эти акты нарушают права и законные интересы детей;
- 6) направлять высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) мотивированные предложения о признании утратившими силу или приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъекта РФ в случаях, если эти акты нарушают права и законные интересы детей;

7) самостоятельно или совместно с уполномоченными государственными органами и должностными лицами проводить проверку информации, изложенной в обращении на имя уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ, содержащем жалобу, либо иной информации по вопросам, касающимся нарушения прав и законных интересов детей; 8) участвовать в пределах своих полномочий в деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в порядке, установленном законодательством РФ и (или) законодательством субъекта РФ.

В своей деятельности региональные уполномоченные по правам ребенка тесно сотрудничают со всеми структурами и органами государственной власти, в чью компетенцию входит обеспечение прав детей, а также с общественными, в том числе правозащитными, организациями. Как правило, при уполномоченных по правам ребенка действуют общественные приемные, где работают квалифицированные юристы.

В отличие от других существующих сегодня в Российской Федерации государственных органов, в чьей компетенции находится защита прав детей, главное назначение института уполномоченного составляют:

1) осуществление независимого контроля со стороны общества за деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления по обеспечению прав детей, детских учреждений в части обеспечения прав детей;

2) защита ребенка, чьи права нарушены органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, работниками учреждений;

3) содействие восстановлению нарушенных прав ребенка[3].

Эффективность работы уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации обусловлена тем, что в соответствии со смыслом института уполномоченного он лично участвует в содействии восстановлению прав как отдельных детей, так и групп детей, чьи права нарушаются, непосредственно по месту жительства (пребывания) ребенка.

Уполномоченный, что очень важно, организует процедуры, обеспечивающие доступность и простоту обращения к нему ребенка, так же он оказывает широкий спектр бесплатной правовой помощи детям и их семьям, в том числе в подготовке процессуальных документов. Важным направлением деятельности уполномоченного по защите прав конкретного ребенка стала практика участия в рассмотрении в суде гражданских дел, затрагивающих интересы несовершеннолетних.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации : Федеральный закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 31.01.2021)

2. История института. // Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка: официальный сайт. 2020. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://deti.gov.ru/pages/history>. (дата обращения: 13.02. 2021).

3. Сайфутдинова Р.И. Институт уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации: организационно-правовые формы // Вестник экономики, права и социологии. 2013. № 1. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.vestnykeps.ru/0113/40.pdf>. (дата обращения 14.02.2021).

4. Синцов Г.В., Лихтер П.Л. Институт Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации. М.: Юрлитинформ, 2018. 216 с.

ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА КАК ГАРАНТ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

*Ершова Т.А.,
магистрант*

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация. Статья посвящена вопросам роли и места российского института уполномоченных по правам человека в системе защиты прав и свобод человека. **Ключевые слова:** права человека, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, институт омбудсмена, права человека и гражданина.

Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации не входит ни в одну из известных ветвей власти. Указанный правовой институт имеет в некоторой степени производное происхождение, является своеобразным аналогом правового института "омбудсман", под термином "омбудсман" сегодня понимается независимое публичное должностное лицо, которое расследует жалобы граждан на должностных лиц правительственных органов.

Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации является назначенное Государственной Думой Российской Федерации должностное лицо, призванное рассматривать жалобы граждан Российской Федерации и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих.

Главная функция Уполномоченного в РФ заключается в том, чтобы быть арбитром между властью и обществом. Основными направлениями деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации являются:

- рассмотрение жалоб и обращений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, принятие мер по их восстановлению;

- анализ законодательства Российской Федерации в области прав человека и гражданина, подготовка рекомендаций по его совершенствованию и приведению в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;

- развитие международного сотрудничества в области прав человека;

- правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты;

- подготовка ежегодного доклада о своей деятельности и направление его Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации и Генеральному прокурору Российской Федерации;

- выступления с докладами на заседаниях Государственной Думы в случаях грубого или массового нарушения прав и свобод граждан;

- обращение в Государственную Думу с предложениями о создании парламентских комиссий по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан и о проведении парламентских слушаний, участие в работе указанных комиссий и проводимых слушаниях;

- обращение в суды общей юрисдикции и в Конституционный Суд Российской Федерации для защиты прав и свобод граждан;

- принятие по собственной инициативе соответствующих мер в пределах своей компетенции при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты;

- анализ правоприменительной практики в области прав человека и гражданина и выработка предложений по ее совершенствованию;

- информирование органов государственной власти и общественности о положении дел с соблюдением прав и свобод граждан в Российской Федерации;

- направление государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам замечаний и предложений общего характера, относящихся к обеспечению прав и свобод человека и гражданина, совершенствованию административных процедур.

Единых критериев эффективности Уполномоченного в российском законодательстве нет. Однако в докладах омбудсменов публикуют сведения о работе с жалобами граждан. При этом важнейшим показателем эффективности

является доля жалоб, по которым Уполномоченному удалось восстановить права заявителя. Кроме того, значение имеет право подачи Уполномоченным жалобы в Конституционный суд в интересах заявителя. Это право дает (в случае удовлетворения жалобы) возможность признать неконституционными законов, примененных в деле заявителя, что позволяет осуществить пересмотр своих дел тем лицам, в деле которых признанный неконституционным закон применялся (даже если они не обращались к Уполномоченному).

Важным является установленное законом право Уполномоченного в случае грубого или массового нарушения прав и свобод граждан выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы.

Таким образом, в России существует Уполномоченный по правам человека. Должность Уполномоченного по правам человека в РФ учреждена в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Уполномоченный, в частности, рассматривает жалобы граждан РФ и находящихся на территории России иностранных граждан и лиц без гражданства и принимает необходимые меры по защите прав человека по собственной инициативе в случае, если ему поступила информация о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан, либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Зражевская Т. Д.* Миссия уполномоченных по правам человека в организации общественного контроля как средство укрепления взаимодействия власти и гражданского общества в России // Конституционализм и государственное управление. 2019. № 1 (13). С. 6-10.
2. *Москалькова Т. Н.* Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России // Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 52-59.
3. *Москалькова Т. Н.* Институт уполномоченных по правам человека в Российской Федерации: история формирования и развития // Законы России. 2020. № 4. С. 3-10.

К ВОПРОСУ О ПРАВЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ) ОРГАН ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Зубарева А.Ю.,
магистрант,*

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые аспекты вопроса о полномочиях высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, стоящего во главе системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Следуя от общего к частному, автором уделено внимание структуре исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, полномочиям этих органов по предметам их ведения и отдельным полномочиям высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по Федеральному закону от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Одним из выводов автора является то, что действующая редакция подп. «а» п. 2 ст. 21 Закона № 184-ФЗ противоречит принципу разграничения полномочий между уровнями государственной власти, а также п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, устанавливающей предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. С целью уточнения законодательных формулировок автором, в частности, предлагается новая редакция подп. «а» п. 2 ст. 21 Закона № 184-ФЗ.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, конституция (устав) субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, другие органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, полномочия, предметы ведения, противоречия, уточнение законодательных формулировок.

Право законодательной инициативы является первой стадией законодательного процесса, именно она является переходом ожиданий и интересов различных слоев общества в законодательные предложения, а затем и в законопроекты, вносимые на рассмотрение в законодательные (представительные) органы государственной власти Российской Федерации.

Ученые полагают, что право законодательной инициативы является «необходимым условием вхождения субъекта законодательной инициативы во все стадии законодательного процесса в целях представления и продвижения своего законопроекта» [15, с. 93; 18, с. 64-65].

В Российской Федерации существует два уровня законодательного процесса – федеральный уровень и уровень субъектов РФ. На каждом уровне существует свой перечень субъектов права законодательной инициативы [14, с. 30].

Право законодательной инициативы субъектов РФ предлагается рассматривать как определенное право уполномоченных субъектов по внесению законопроектов в законодательный орган, а также как обязанность определенных субъектов на реализацию этого права в рамках своих полномочий и компетенции [16, с. 50].

В соответствии с первым предложением п. 1 ст. 6 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон № 184-ФЗ) [4] субъектами права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ выступают:

- 1) депутаты данного законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ;
- 2) высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) данного субъекта РФ;
- 3) представительные органы местного самоуправления, действующие на территории соответствующего субъекта РФ.

Данный круг субъектов права законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ является основным и присутствует во всех регионах России.

Закрепленный в первом предложении п. 1 ст. 6 Закона № 184-ФЗ круг субъектов права законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ воспроизводит федеральную модель субъектов права законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104 Конституции РФ) [1]. При этом право законодательной инициативы депутата либо представительного органа местного самоуправления является основной формой деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и, одновременно, гарантией данной деятельности; высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ является не только главой региона и представляет его в отношениях с различными органами государственной власти, но и является одним из основных участников законодательного процесса в субъекте РФ (ст. 8 Закона № 184-ФЗ), в связи с чем указание на высшее должностное лицо субъекта РФ в качестве субъекта права законодательной инициативы в первом предложении п. 1 ст. 6 Закона № 184-ФЗ отражает характер исполняемых им государственно-властных полномочий.

Помимо обязательного круга субъектов права законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ, с учетом самостоятельности каждого из 85 субъектов РФ в организации осуществления

государственной власти, вторым предложением п. 1 ст. 6 Закона № 184-ФЗ, действующим в редакции п. 1 ст. 2 Федерального закона от 29.03.2008 № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [5], предусмотрено, что в субъектах РФ (республиках, краях, областях, автономных округах, автономной области и городах федерального значения) можно самостоятельно вводить в свои конституции (уставы) норму о наделении правом законодательной инициативы иных органов, сенаторов Российской Федерации – представителей от субъектов РФ, общественных объединений, а также граждан, проживающих на территории соответствующего субъекта РФ.

Здесь важно внести уточнение: статус членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ приведен в соответствие с новыми положениями Конституции РФ, внесенными Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ [2] и вступившими в силу 04 июля 2020 г. [8]. В развитие обновленных положений Основного закона страны, 22 декабря 2020 г. вступил в силу Федеральный закон № 440-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», принятый в тот же день. Этим Законом понятие «член Совета Федерации» повсеместно заменено на понятия «сенатор Российской Федерации», «сенатор Российской Федерации – представитель от субъекта Российской Федерации» в соответствующих падежах [7].

Обращает на себя внимание то, что по действующей редакции п. 1 ст. 6 Закона № 184-ФЗ права законодательной инициативы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ полностью лишены депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, избранные от соответствующих субъектов РФ.

Таким образом, депутаты нижней палаты (Государственной Думы) Парламента России не имеют права, а сенаторам верхней палаты (Совета Федерации) высшего законодательного органа страны лишь диспозитивно предоставлено право по внесению проектов законов субъектов РФ и поправок к ним в законодательный орган субъекта РФ, так как у субъектов РФ есть возможность самостоятельно решать вопрос о предоставлении последним права законодательной инициативы в региональные законодательные собрания, прописав это в своих конституциях (уставах). Вместе с тем эти же депутаты, сенаторы соответствующей палаты Федерального Собрания РФ также являются представителями своих субъектов РФ в федеральном Парламенте.

Парадоксальность ситуации в том, что гражданин избирается (выдвигается) в высший законодательный орган страны, в том числе, чтобы

представлять интересы своего субъекта РФ, для чего нужна обратная связь с регионом в плане выдвижения законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти своего субъекта РФ, о чем согласно действующей редакции п. 1 ст. 6 Закона № 184-ФЗ можно говорить, и то с оговорками, лишь в отношении сенаторов верхней палаты Парламента России – представителей от соответствующих субъектов РФ. Отмеченное является пробелом действующей редакции п. 1 ст. 6 Закона № 184-ФЗ.

Также наблюдается некоторое ущемление прав депутатов нижней палаты Федерального Собрания РФ перед депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, которое проявляется в том, что региональные парламентарии, в силу ч. 1 ст. 104 Конституции РФ [1], имеют право на законодательную инициативу в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, а федеральные парламентарии таким же правом в части законодательной инициативы в законодательный орган субъекта РФ не обладают.

По данному вопросу уже более восьми лет назад высказал свою позицию Президент России В.В. Путин в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ. Так, выступая 12 декабря 2012 г. перед россиянами, членами верхней (теперь сенаторами Российской Федерации) и депутатами нижней палат Парламента России глава государства одобрил наделение их правом законодательной инициативы в региональных законодательных собраниях (парламентах). Президент России заявил дословно следующее: «...считаю правильным наделить членов Совета Федерации и депутатов Госдумы правом законодательной инициативы в заксобраниях своего субъекта Федерации». Российский лидер тогда высказал убеждение, что «тем самым мы усилим связь федерального законодательства с жизнью регионов и законодателя как такового» [17].

На основании вышеизложенного, с целью усиления связи федерального законодателя с жизнью регионов, предлагается, во-первых, предусмотреть императивное наделение правом законодательной инициативы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ сенаторов Российской Федерации – представителей от соответствующих субъектов РФ, и, во-вторых, законодательно наделить (также императивно) правом законодательной инициативы в региональное законодательное собрание депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, избранных от соответствующих субъектов РФ.

Реализовать предложенное, как представляется, возможно следующим образом:

1) п. 1 ст. 6 Закона № 184-ФЗ дополнить предложением вторым следующего содержания: «Право законодательной инициативы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации предоставляется сенаторам Российской Федерации – представителям от данного субъекта Российской Федерации и депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, избранным от данного субъекта Российской Федерации.»;

2) второе предложение действующей редакции п. 1 ст. 6 Закона № 184-ФЗ считать предложением третьим, в котором слова «членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителям от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти данного субъекта Российской Федерации,» исключить, так как они, с учетом обновленного новыми положениями Конституции РФ статуса членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, включены во второе, предложенное нами, предложение.

Преимущество предложенного подхода заключается в том, что будут созданы дополнительные законодательные механизмы, позволяющие обеспечить эффективное взаимодействие органов представительной власти всех уровней, тем самым будет достигнута двухсторонняя связь депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, с одной стороны, и обеих палат Федерального Собрания РФ, с другой, что, в конечном итоге, положительно скажется на взаимоотношениях между региональными и федеральными законодательными органами нашей страны. Как полагаем, конкретизация положений федерального законодательства в вопросе определения субъектов права законодательной инициативы в субъекте РФ не должна привести к ограничению права субъекта РФ на самостоятельное регулирование данного вопроса, так как направлена на развитие ключевой поправки, внесенной в Конституцию РФ Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ [2], о формировании в стране единой системы публичной власти.

Также полагаем, что право законодательной инициативы, реализуемое депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, избранным от соответствующего субъекта РФ, не мешает ему поддерживать связь с избирателями не только в своем субъекте РФ (на части его территории), но и в других субъектах РФ, что не противоречит положениям ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [3].

Важно и то, что предлагаемые решения не предполагают расходов, покрываемых за счет средств федерального бюджета. Это тем более важно в условиях, связанных с преодолением последствий продолжающейся пандемии COVID-19 (2020).

Отрицательным аспектом при реализации предложенного подхода видится то, что формулировка «депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, избранным от данного субъекта Российской Федерации» не в полной мере отвечает критерию определенности правовой нормы (о необходимости соблюдения которого неоднократно указывал в своих постановлениях высший судебный орган конституционного контроля в Российской Федерации [9, абз. 1 п. 8; 10, абз. 1 п. 4; 11, абз. 1 п. 6; 12, абз. 5 п. 2; 13, абз. 1 п. 6]), имея ввиду положения ч.ч. 2, 3 ст. 3 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которым депутатский корпус нижней палаты Парламента России формируется на основе смешанной избирательной системы: половина (225 депутатов) избирается по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат), другая половина – по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [6].

Под депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ, избранными от соответствующего субъекта РФ, предлагается понимать депутатов нижней палаты Парламента России, представляющих интересы населения, проживающего на подведомственной им территории, населения своего избирательного округа в Федеральном Собрании РФ.

В заключении подчеркнем, что в любом случае идея императивного наделения правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации нуждается в дополнительном обсуждении.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 01.03.2021).

2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

3. Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 22.12.2020) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

4. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 24.02.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

5. Федеральный закон от 29.03.2008 № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 13. Ст. 1186.

6. Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

7. Федеральный закон от 22.12.2020 № 440-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 52 (ч. 1). Ст. 8586.

8. Указ Президента РФ от 03.07.2020 № 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 27. Ст. 4196.

9. Постановление КС РФ от 25 февраля 2019 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в связи с жалобой гражданки Г.В. Журавель» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 9. Ст. 882.

10. Постановление КС РФ от 19 декабря 2019 г. № 41-П «По делу о проверке конституционности подпункта 15 пункта 2 статьи 146 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда Центрального округа» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 52 (2 ч.). Ст. 8138.

11. Постановление КС РФ от 13 января 2020 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности частей 2 и 3 статьи 13, пункта 5 части 5 статьи 19 и части 1 статьи 20 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Р.Д. Свечниковой» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 3. Ст. 275.

12. Постановление КС РФ от 23 января 2020 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 63 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина В.А. Чистякова» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 5. Ст. 582.

13. Постановление КС РФ от 22 апреля 2020 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 17 Федерального закона «О страховых пенсиях» в связи с жалобой гражданки И.К. Дашковой» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 20. Ст. 3224.

14. *Збарацкий Б.А.* Судебная законодательная инициатива в субъектах Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 10. С. 29-37.

15. *Минх Г.В.* Законодательная инициатива Президента Российской Федерации как конституционно-правовой институт // Журнал российского права. 2016. № 1. С. 89-99.

16. Морозова А.С. Некоторые аспекты реализации права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 49-52.

17. Послание Президента РФ Владимира Владимировича Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.12.2012 // Российская газета. 2012. 13 декабря (№ 287).

18. Фомичева О.А. Особенности участия в законотворческом процессе субъекта законодательной инициативы // Российский юридический журнал. 2020. № 3. С. 64-69.

К ВОПРОСУ О ПОЛНОМОЧИЯХ ВЫСШЕГО ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Зубарева А.Ю.
магистрант*

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые аспекты вопроса о полномочиях высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, стоящего во главе системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Следуя от общего к частному, автором уделено внимание структуре исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, полномочиям этих органов по предметам их ведения и отдельным полномочиям высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по Федеральному закону от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Одним из выводов автора является то, что действующая редакция подп. «а» п. 2 ст. 21 Закона № 184-ФЗ противоречит принципу разграничения полномочий между уровнями государственной власти, а также п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, устанавливающей предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. С целью уточнения законодательных формулировок автором, в частности, предлагается новая редакция подп. «а» п. 2 ст. 21 Закона № 184-ФЗ.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, конституция (устав) субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, другие органы исполнительной власти субъекта

Российской Федерации, полномочия, предметы ведения, противоречия, уточнение законодательных формулировок.

В России государственную власть осуществляют не только федеральные органы власти, но и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Между федеральными и региональными органами государственной власти существует тесная взаимосвязь, так как эти органы обеспечивают единство государственной власти в Российской Федерации. Эта взаимосвязь наиболее ярко проявляется во взаимоотношениях по линии исполнительной власти. В пределах ведения России и ее полномочий по предметам совместного ведения, органы исполнительной власти (федеральные и субъектов) образуют единую систему исполнительной власти. В силу ст. 10 Конституции РФ организация органов исполнительной власти на региональном уровне является обязательной для всех субъектов Российской Федерации [1].

Общие положения о системе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации содержатся в ст. 17 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее по тексту – Закон № 184-ФЗ) [6]. Согласно п. 1 данной статьи приведенного Закона в субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В силу п. 4 ст. 17 Закона № 184-ФЗ «структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации» [6]. По утверждению М.В. Демидова, закон исходит из единства понятия и правового статуса высшего должностного лица и руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации [31, с. 63]. Как указал Конституционный Суд РФ в абз. 1 п. 4 постановления от 21.12.2005 № 13-П, высшее должностное лицо является элементом системы органов исполнительной власти, поскольку его статус определен в гл. 3 Закона № 184-ФЗ, которая носит наименование «Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации» [26].

Ю.А. Хачубаровым отмечается, что «структура исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ представлена в основном двумя

моделями: единоначалие в руководстве исполнительным органом и коллегиальность в управлении» [34, с. 88].

Обратимся к региональному законодательству. Так, в Республике Марий Эл, в соответствии с ч. 1 ст. 76, п. «з» ст. 79, ч. 1 ст. 84 ее Конституции от 24.06.1995, структуру органов исполнительной власти Республики Марий Эл устанавливает Глава Республики Марий Эл (высшее должностное лицо республики), который формирует высший исполнительный орган государственной власти – Правительство Республики Марий Эл и является его председателем [9]. Для сравнения, у географических соседей Республики Марий Эл дела с этим обстоят следующим образом. Так, согласно ст. 89, п.п. 2, 8, 9 ч. 1 ст. 94, ч. 1 ст. 99 Конституции Республики Татарстан от 06.11.1992 структуру исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан определяет ее Президент (высшее должностное лицо республики), он возглавляет и формирует систему исполнительных органов государственной власти на территории Республики Татарстан, руководит деятельностью исполнительно-распорядительного органа государственной власти Республики Татарстан – Кабинета Министров (Правительства) Республики Татарстан [10]. На основании ч. 1 ст. 68, п. 2 ч. 1 ст. 72, ч. 1 ст. 87 Конституции Чувашской Республики от 30.11.2000, структуру органов исполнительной власти Чувашской Республики определяет ее Глава (высшее должностное лицо республики), Глава Чувашской Республики возглавляет исполнительную власть, высшим исполнительным органом которой является Кабинет Министров Чувашской Республики [11]. В силу ч.ч. 1, 2 ст. 54, подп. «р» ст. 55 Устава Кировской области от 27.03.1996 структуру органов исполнительной власти Кировской области определяет Губернатор области (высшее должностное лицо области), он же возглавляет систему органов исполнительной власти и руководит высшим исполнительным органом государственной власти области – Правительством Кировской области [12]. В соответствии с ч. 1 ст. 24, п. 11 ч. 1 ст. 26, ч.ч. 1, 2 ст. 38 Устава Нижегородской области от 30.12.2005, структуру органов исполнительной власти Нижегородской области определяет ее Губернатор (высшее должностное лицо области), который возглавляет Правительство, высший исполнительный орган государственной власти Нижегородской области [13].

Региональными нормативно-правовыми актами, определяющими структуру органов исполнительной власти у перечисленных субъектов Российской Федерации, являются Указ Главы Республики Марий Эл от 27.10.2017 № 262 «О структуре органов исполнительной власти Республики Марий Эл» [19], Указ Главы Чувашской Республики от 23.09.2020 № 241 «О структуре органов исполнительной власти Чувашской Республики» [20], Указ

Губернатора Кировской области от 20.10.2017 № 26 «О структуре органов исполнительной власти Кировской области» [21], Указ Губернатора Нижегородской области от 15.01.2018 № 6 «Об утверждении структуры органов исполнительной власти Нижегородской области» [22], Указ Президента Республики Татарстан от 18.09.2020 № УП-589 «О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан» [23].

Например, в структуру органов исполнительной власти Республики Марий Эл, помимо республиканского Правительства, входят и другие органы. К числу последних относятся министерства (всего 13) и иные органы исполнительной власти Республики Марий Эл, в том числе: Постоянное представительство Республики Марий Эл при Президенте Российской Федерации; Управление делами Главы Республики Марий Эл и Правительства Республики Марий Эл; департаменты (три); комитеты (два) [19].

Эти органы, как отмечает Е.С. Томилина, «выполняют отраслевое и межотраслевое управление, имея, как правило, двойное подчинение – как председателю правительства региона, так и руководителю субъекта РФ» [33, с. 37].

На основании п. 1 ст. 26.1 Закона № 184-ФЗ «полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации, определяются конституцией (уставом), законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации» [6]. В основе данного законоположения лежит норма ч. 4 ст. 76 Конституции РФ, где указано, что «вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов» [1].

«Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов Российской Федерации», – отмечается в следующем пункте ст. 26.1 Закона № 184-ФЗ [6]. Основу этого законоположения составляет ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, согласно которой «по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации» [1].

Т.В. Бровченко и З.Н. Омарова к основной проблеме построения системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации относят деление властей по «вертикали» с установлением разделения предметов ведения между федеральными органами и органами субъектов Российской Федерации [30, с. 80; 32, с. 43]. В связи с изложенным уместно сослаться на позицию Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ по делу № 31-Г06-7, согласно которой нормой п. 2 ст. 26.1 Закона № 184-ФЗ, «как это следует из названия главы IV.1, в которой она находится, изложены общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, но не между законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации» [29].

В силу п. 3 ст. 26.1 Закона № 184-ФЗ «полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также соглашениями» [6]. В основу этого законоположения заложена норма ч. 1 ст. 76 Конституции РФ, в ней определено, что «по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации» [1]. Возможность определения полномочий, осуществляемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации обоснована, в частности, правовыми позициями высшего судебного органа конституционного контроля, изложенными в абз. 4, 5 п. 3 постановления от 27.01.1999 № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации», где установлено, что, во-первых, «действительный смысл положений статьи 76 Конституции Российской Федерации, устанавливающих формы законодательного регулирования по предметам ведения Российской Федерации, не может быть понят в отрыве от других конституционных положений; как следует из статей 90, 115 и 125 (пункт «а» части 2) Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации принимают собственные правовые акты, в том числе нормативного характера, по вопросам ведения Российской Федерации» [25]; во-вторых, «само по себе отнесение того или

иного вопроса к ведению Российской Федерации (статья 71 Конституции Российской Федерации) не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами, кроме случаев, когда сама Конституция Российской Федерации исключает это, требуя для решения конкретного вопроса принятия именно федерального конституционного либо федерального закона» [25]. В качестве примера соглашения можно привести Договор между Президентом Российской Федерации и Президентом Республики Марий Эл от 20.05.1998 «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Марий Эл» [24].

На основании п. 2 ст. 20 Закона № 184-ФЗ, «высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации» [6].

Как разъяснил высший судебный орган конституционного контроля в определении от 17.06.2008 № 452-О-О, «по своему правовому статусу высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, возглавляя систему органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, одновременно является звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации (статья 77 (часть 2) Конституции Российской Федерации) и потому ответствен за исполнение на территории субъекта Российской Федерации не только его конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов, но и Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. В этом качестве высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации не только осуществляет полномочия в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и в сфере исключительного ведения субъектов Российской Федерации, но и - при наличии к тому установленных федеральными нормативными правовыми актами оснований - может принимать участие в реализации на территории данного субъекта Российской Федерации полномочий, относящихся к сфере ведения Российской Федерации, в том числе по такому предмету, как обеспечение безопасности государства» [28, абз. 4 п.3].

Основные полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации закреплены в ст. 21 Закона № 184-ФЗ, согласно п. 1 которой он «разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития

субъекта Российской Федерации, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии» [6].

Кроме того, в силу п. 2 ст. 21 Закона № 184-ФЗ «высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации:

а) осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

а.1) осуществляет в пределах своих полномочий меры по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств; предотвращению ограничения прав и дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, их языков и культуры; защите прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств; социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия;

б) разрабатывает для представления высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект бюджета субъекта Российской Федерации;

б.1) определяет порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, находящихся в ведении высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, и утверждает (одобряет) такие документы;

в) обеспечивает исполнение бюджета субъекта Российской Федерации и готовит отчет об исполнении указанного бюджета, ежегодные отчеты о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ субъекта Российской Федерации, ежегодные отчеты о ходе исполнения плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации для представления их высшим должностным

лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации;

г) формирует иные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

д) управляет и распоряжается собственностью субъекта Российской Федерации в соответствии с законами субъекта Российской Федерации, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление субъекту Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

е) вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации, а также вправе обратиться в суд;

е.1) осуществляет возложенные на него полномочия, установленные нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, предусматривающими передачу осуществления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствии с пунктом 7.1 статьи 26.3 настоящего Федерального закона;

з) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными статьей 78 Конституции Российской Федерации» [6].

Как видно из п. 2 ст. 21 Закона № 184-ФЗ, он содержит открытый (не исчерпывающий) перечень полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Соответственно, определением Конституционного Суда РФ от 08.06.2000 № 91-О было отказано в принятии к рассмотрению запроса о проверке конституционности ст. 21 Закона № 184-ФЗ, основанного на том, что закрепление конкретных полномочий органов государственной власти субъектов РФ является «предметом исключительного ведения субъектов Российской Федерации, осуществляемого в порядке статьи 73 Конституции Российской Федерации, и не может

относиться к общим принципам организации системы органов государственной власти» [27, абз. 2 п. 2]. Высший судебный орган конституционного контроля указал, что положения, закрепляющие полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, «непосредственно вытекают из статей 72, 76 и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации, а потому неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли они Конституции Российской Федерации, отсутствует» [27, абз. 9 п. 2].

В качестве иных полномочий, осуществляемых высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, можно назвать организацию разработки и реализации мер, а также государственных программ субъекта Российской Федерации в области профилактики терроризма, минимизации и ликвидации последствий его проявлений, что осуществляется в силу предписаний п. 1 ч. 2 ст. 5.1 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» [7].

Положения федерального законодательства (Закона № 184-ФЗ) о полномочиях высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации нашли отражение в региональном законодательстве. В частности, в Законе Республики Марий Эл от 18.09.2001 № 23-З «О Правительстве Республики Марий Эл» [16], в Законе Республики Татарстан от 06.04.2005 № 64-ЗРТ «Об исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан» [17], в Законе Нижегородской области от 03.10.2007 № 129-З «О Правительстве Нижегородской области» [15], в Законе Кировской области от 26.07.2001 № 10-ЗО «О Правительстве и иных органах исполнительной власти Кировской области» [14], в Законе Чувашской Республики от 30.04.2002 № 13 «О Кабинете Министров Чувашской Республики» [18].

Обращает внимание, что в части полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации федеральный законодатель в подп. «а» п. 2 ст. 21 Закона № 184-ФЗ наделяет его несвойственным ему полномочием по осуществлению мер по борьбе с преступностью. Дело в том, что в силу п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации, осуществление мер по борьбе с преступностью возложено на Правительство Российской Федерации [1], в подтверждение чего конституционная норма получила отражение в ст. 23 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [2].

К тому же, исходя из действующего законодательства [напр. 3; 4; 5; 8], все органы, осуществляющие борьбу с преступностью, относятся к

федеральному уровню, то есть являются федеральными органами государственной власти.

Сегодня само по себе полномочие по борьбе с преступностью, по сути, является исключительно федеральным полномочием. Следовательно, отнесение к полномочиям высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации полномочия по осуществлению мер по борьбе с преступностью, которое по своей юридической природе является федеральным полномочием, фактически приводит к дублированию полномочий органов государственной власти федерального и регионального уровней, что противоречит принципу разграничения полномочий между уровнями государственной власти.

Кроме того, в соответствии с п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится не просто обеспечение общественного порядка, а «обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности» [1].

В связи с изложенным, касательно полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, включенного в подп. «а» п. 2 ст. 21 Закона № 184-ФЗ, предлагается законодателю в нем, во-первых, слова «общественного порядка» заменить словами «обеспечению законности, правопорядка и общественной безопасности» и, во-вторых, слова «, борьбе с преступностью» исключить.

Подводя итог изложенному, можно сформулировать следующие обобщающие выводы:

1. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

2. Во главе системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации находится высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, который занимает важное место в системе органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и государственной власти в целом.

3. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации реализует свои обширные полномочия на основании Закона № 184-ФЗ и иных нормативных правовых актов в сферах комплексного развития субъекта Российской Федерации, проведения единой государственной политики, обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина и охраны

общественного порядка по предметам ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или совместного ведения.

4. Действующая редакция подп. «а» п. 2 ст. 21 Закона № 184-ФЗ противоречит принципу разграничения полномочий между уровнями государственной власти, а также п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, устанавливающей предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. С целью уточнения законодательных формулировок предлагается подп. «а» п. 2 ст. 21 Закона № 184-ФЗ изложить в следующей новой редакции:

«а) осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и обеспечению законности, правопорядка и общественной безопасности, противодействию терроризму и экстремизму».

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 14.01.2021).

2. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

3. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 30.12.2020 № 540-ФЗ) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; Российская газета. 2021. 12 января (№ 2).

4. Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» (в ред. от 09.11.2020 № 366-ФЗ) // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269; 2020. № 46. Ст. 7210.

5. Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (в ред. от 30.12.2020 № 515-ФЗ) // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349; Российская газета. 2021. 12 января (№ 2).

6. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 30.12.2020 № 524-ФЗ) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; Российская газета. 2021. 11 января (№ 1).

7. Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (в ред. от 08.12.2020 № 429-ФЗ) // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146; 2020. № 50 (ч. 3). Ст. 8074.

8. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 30.12.2020 № 518-ФЗ) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; Российская газета. 2021. 12 января (№ 2).

9. Конституция Республики Марий Эл от 24.06.1995 (в ред. от 31.07.2014 № 21-3) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

10. Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 (в ред. от 22.06.2012 № 40-ЗРТ) // Республика Татарстан. 2002. 30 апреля (№ 87-88); 2012. 26 июня (№ 125-126).

11. Конституция Чувашской Республики (принята ГС ЧР 30.11.2000; в ред. от 30.03.2018 № 11) // СЗ ЧР. 2000. № 11-12. Ст. 442; Республика. 2018. 04 апреля (№ 13).

12. Устав Кировской области от 27.03.1996 № 12-ЗО (принят Кировской областной Думой 29.02.1996; в ред. от 15.12.2020 № 423-ЗО) // Вятский край. 1996. 09 апреля (№ 66(1314)); Кировская правда. 2020. 22 декабря (№ 98(26134)).

13. Устав Нижегородской области от 30.12.2005 № 219-3 (принят постановлением ЗС НО от 22.12.2005 № 1809-III; в ред. от 03.11.2020 № 128-3) // Правовая среда. 2006. 18 января (№ 3(676)); Нижегородские новости. 2020. 27 ноября (№ 94(6247)).
14. Закон Кировской области от 26.07.2001 № 10-ЗО «О Правительстве и иных органах исполнительной власти Кировской области» (в ред. от 03.10.2019 № 294-ЗО) // Вестник Кировской областной Думы и администрации области. 2001. 28 июля (№ 4(37)); [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://kirovreg.ru/> (дата обращения: 14.01.2021).
15. Закон Нижегородской области от 03.10.2007 № 129-3 «О Правительстве Нижегородской области» (в ред. от 02.07.2020 № 65-3) // Правовая среда. 2007. 04 октября (№ 70(858)); Нижегородские новости. 2020. 31 июля (№ 60(6213)).
16. Закон Республики Марий Эл от 18.09.2001 № 23-3 «О Правительстве Республики Марий Эл» (в ред. от 27.02.2018 № 6-3) // СЗ РМЭ. 2001. № 10. Ст. 385 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 14.01.2021).
17. Закон Республики Татарстан от 06.04.2005 № 64-ЗРТ «Об исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан» (в ред. от 25.12.2019 № 112-ЗРТ) // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2005. № 4 (ч. 1). Ст. 344; СЗ РТ. 2020. № 4 (ч. 1). Ст. 0128.
18. Закон Чувашской Республики от 30.04.2002 № 13 «О Кабинете Министров Чувашской Республики» (в ред. от 15.12.2020 № 112) // СЗ ЧР. 2002. № 6. Ст. 209; Республика. 2020. 17 декабря (№ 50).
19. Указ Главы Республики Марий Эл от 27.10.2017 № 262 «О структуре органов исполнительной власти Республики Марий Эл» (в ред. от 18.09.2018 № 162) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 14.01.2021).
20. Указ Главы Чувашской Республики от 23.09.2020 № 241 «О структуре органов исполнительной власти Чувашской Республики» // Вести Чувашии. 2020. 02 октября (№ 39).
21. Указ Губернатора Кировской области от 20.10.2017 № 26 «О структуре органов исполнительной власти Кировской области» (в ред. от 30.10.2020 № 159) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://kirovreg.ru/> (дата обращения: 14.01.2021).
22. Указ Губернатора Нижегородской области от 15.01.2018 № 6 «Об утверждении структуры органов исполнительной власти Нижегородской области» (в ред. от 08.10.2020 № 173) // Нижегородская правда. 2018. 29 января (№ 6(26254)); [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 14.01.2021).
23. Указ Президента Республики Татарстан от 18.09.2020 № УП-589 «О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан» // СЗ РТ. 2020. № 72. Ст. 1873.
24. Договор между Президентом Российской Федерации и Президентом Республики Марий Эл от 20.05.1998 «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Марий Эл» // Марийская правда. 1998. 28 мая (№ 98).
25. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 866.
26. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

27. Определение Конституционного Суда РФ от 08.06.2000 № 91-О «По запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности части первой статьи 2, статей 5, 6, 7, 8, пункта 2 статьи 9, статьи 21 и пункта 4 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 28. Ст. 3000.

28. Определение Конституционного Суда РФ от 17.06.2008 № 452-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сахалинской областной Думы о проверке конституционности подпункта «а» пункта 2 статьи 21 и подпункта 51.1 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

29. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 17.05.2006 по делу № 31-Г06-7 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

30. *Бровченко Т.В.* Полномочия и правовые основы деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Проблемы науки. 2019. № 12 (48). С. 80-81.

31. *Демидов М.В.* Исполнительная власть субъекта Российской Федерации: конституционно-правовой аспект ее статуса // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 62-65.

32. *Омарова З.Н.* Проблемы организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере Республики Дагестан) // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 5. С. 42-45.

33. *Томилина Е.С.* Конституционно-правовой статус регионального правительства в системе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Контентус. 2018. № 2 (67). С. 31-37.

34. *Хачубаров Ю.А.* Правительство субъекта Российской Федерации в системе организации исполнительной власти региона // Инновационный путь развития как ответ на вызовы нового времени: сб. ст. Всеросс. науч.-практ. конф. Уфа: Аэтерна, 2020. С. 87-89.

**АНАЛИЗ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИССИЙ
ПО СОБЛЮДЕНИЮ ТРЕБОВАНИЙ К СЛУЖЕБНОМУ ПОВЕДЕНИЮ И
УРЕГУЛИРОВАНИЮ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ, ОБРАЗОВАННЫХ
В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ РЕСПУБЛИКИ МАРИЙ ЭЛ И
В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РЕСПУБЛИКЕ МАРИЙ ЭЛ**

*Зубков Н.В.,
магистрант,*

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация. В настоящей статье рассмотрены отдельные аспекты, связанные с работой комиссий, полномочных рассматривать вопросы соблюдения требований к служебному поведению, предъявляемых к государственным гражданским (муниципальным) служащим Республики Марий Эл, о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов. Акцент делается на анализе данных, представленных управлением Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений в докладах о деятельности в области противодействия коррупции за 2016-2019 гг. и итогах реализации программы противодействия коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл за 2016-2020 гг., размещенных на Официальном интернет-портале Республики Марий Эл.

Ключевые слова: Республика Марий Эл, комиссия по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений, государственные и муниципальные органы власти, государственные гражданские служащие, муниципальные служащие, требования к служебному поведению, сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, конфликт интересов, личная заинтересованность, урегулирование.

Вопросам профилактики коррупции, в том числе выявления коррупционных правонарушений, в последние годы уделяется повышенное внимание, тем не менее, они не перестают быть злободневными [8, с. 41].

Одним из главных антикоррупционных механизмов и одновременно способов обеспечения надлежащего функционирования служебных правоотношений признается урегулирование конфликта интересов [9, с. 62].

Вопросы, связанные с урегулированием конфликта интересов в процессе служебной деятельности, отданы на откуп комиссиям по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Деятельность таких комиссий рассматривается как одна из законодательно закрепленных форм обеспечения соблюдения требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих и исполнения ими правовых норм в области противодействия коррупции [10, с. 41].

Важно знать, что на федеральном уровне в отношении лиц, замещающих должности федеральной государственной службы, применяется Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821, которым введено в действие Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных

государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, устанавливающее полномочия и регламент работы таких комиссий в федеральных государственных органах власти [2].

В региональных государственных и муниципальных органах власти на основании данного Указа, который, в свою очередь, реализовывает некоторые положения Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [1], разработаны и утверждены свои положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих субъектов Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов.

Таким образом, на региональном уровне комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов образуются в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления.

Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, образованные в государственных органах Республики Марий Эл и в органах местного самоуправления в Республике Марий Эл, руководствуются в своей деятельности Указами Президента (Главы) Республики Марий Эл от 19.08.2010 № 162 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Республики Марий Эл и урегулированию конфликта интересов» [4] и от 06.06.2012 № 63 «О Порядке образования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов в органах местного самоуправления в Республике Марий Эл» [5].

Деятельность комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, образованных в государственных и муниципальных органах власти Республики Марий Эл, освещается на сайтах органов исполнительной власти Республики Марий Эл и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в разделах «Противодействие коррупции».

С целью обеспечения выполнения требований законодательства о предотвращении и урегулировании конфликта интересов на государственной гражданской (муниципальной) службе Республики Марий Эл в 2016-2020 гг. в государственных органах всего было организовано – 175 (в 2016 г. – 31, в 2017 г. – 33, в 2018 г. – 26, в 2019 г. – 41, в 2020 г. – 44), в органах местного самоуправления – 249 (в 2016 г. – 52, в 2017 г. – 55, в 2018 г. – 42, в 2019 г. – 53, в 2020 г. – 47) заседаний комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих

Республики Марий Эл и урегулированию конфликта интересов, на которых было рассмотрено 460 (в 2016 г. – 69, в 2017 г. – 88, в 2018 г. – 66, в 2019 г. – 122, в 2020 г. – 115) материалов. Кроме того, в государственных органах и органах местного самоуправления Республики Марий Эл проводились организационные заседания комиссий [11; 12; 13; 14; 15, п. 1.3; 16, п. 1.3; 17, п. 1.3; 18, п. 1.3; 19, п. 1.3].

На заседаниях комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих Республики Марий Эл и урегулированию конфликта интересов ежегодно рассматриваются результаты выполнения мероприятий муниципальных целевых программ противодействия коррупционным проявлениям, принятых в муниципальных органах власти Республики Марий Эл, а на заседаниях комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Республики Марий Эл и урегулированию конфликта интересов – результаты выполнения мероприятий планов противодействия коррупции, принятых в государственных органах власти Республики Марий Эл.

В 2016 г. основаниями для проведения заседаний комиссий явились:

а) материалы проверок по фактам представления 10 государственными гражданскими служащими Республики Марий Эл и 24 муниципальными служащими неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2015 г. Решениями комиссий установлено, что сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленные всеми государственными гражданскими служащими и 21 муниципальным служащим, являются неполными. В результате к 7 государственным гражданским и 18 муниципальным служащим были применены меры дисциплинарной ответственности. Остальные 3 государственных гражданских и столько же муниципальных служащих к ответственности не привлекались в связи с тем, что выявленные нарушения являлись несущественными проступками;

б) заявления 2 государственных гражданских служащих Республики Марий Эл и 1 муниципального служащего о невозможности представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своих семей. Решениями комиссий установлено, что причина непредставления служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своих семей является объективной и уважительной;

в) материалы проверок по фактам несоблюдения 3 государственными гражданскими служащими Республики Марий Эл и 11 муниципальными служащими требований к служебному поведению и (или) об урегулировании

конфликта интересов. Решениями комиссий установлено, что 1 государственный гражданский служащий и 1 муниципальный служащий не соблюдали требований к служебному поведению, 4 муниципальных служащих – требования по урегулированию конфликта интересов. Государственный гражданский служащий и все провинившиеся муниципальные служащие привлечены к дисциплинарной ответственности;

г) обращения 18 граждан о получении согласия на замещение должностей в организациях, отдельные функции государственного (муниципального) управления которыми входили в их должностные обязанности. По итогам рассмотрения комиссиями им даны согласия на замещение должностей в связи с отсутствием возможности возникновения конфликта интересов [15, п. 1.3].

В 2017 г. основаниями для проведения заседаний комиссий послужили:

а) материалы проверок по фактам представления 23 государственными гражданскими служащими Республики Марий Эл и 42 муниципальными служащими неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2016 г. Решениями комиссий установлено, что сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленные 16 государственными гражданскими служащими и 40 муниципальными служащими, являются неполными. В результате к 13 государственным гражданским и 21 муниципальному служащим были применены меры дисциплинарной ответственности. Остальные 3 государственных гражданских и 19 муниципальных служащих к ответственности не привлекались в связи с тем, что выявленные нарушения являлись несущественными проступками;

б) заявления 1 государственного гражданского служащего Республики Марий Эл и 5 муниципальных служащих о невозможности представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своих семей. Решениями комиссий установлено, что причина непредставления служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своих семей является объективной и уважительной;

в) материалы проверок по фактам несоблюдения 13 государственными гражданскими служащими Республики Марий Эл и 14 муниципальными служащими требований к служебному поведению и (или) об урегулировании конфликта интересов. Решениями комиссий установлено, что 8 государственных гражданских служащих не соблюдали требований к служебному поведению, 4 муниципальных служащих – требования по урегулированию конфликта интересов. Два государственных гражданских и

столько же муниципальных служащих привлечены к дисциплинарной ответственности;

г) обращения 20 граждан о получении согласия на замещение должностей в организациях, отдельные функции государственного (муниципального) управления которыми входили в их должностные обязанности. По итогам рассмотрения комиссиями им даны согласия на замещение должностей в связи с отсутствием возможности возникновения конфликта интересов [12; 16, п. 1.3].

В 2018 г. основаниями для проведения заседаний комиссий явились:

а) материалы проверок по фактам представления 7 государственными гражданскими служащими Республики Марий Эл и 26 муниципальными служащими неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2017 г. Решениями комиссий установлено, что сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленные 6 государственными гражданскими служащими и 21 муниципальным служащим, являются неполными. В результате к 1 государственному гражданскому и 14 муниципальным служащим были применены меры дисциплинарной ответственности. Остальные 5 государственных гражданских и 7 муниципальных служащих к ответственности не привлекались в связи с тем, что выявленные нарушения являлись несущественными проступками;

б) заявления 1 государственного гражданского служащего Республики Марий Эл и 15 муниципальных служащих о невозможности представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своих семей. Решениями комиссий установлено, что причина непредставления только двумя муниципальными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своих семей не является объективной и уважительной. В отношении государственного гражданского и 13 муниципальных служащих нарушений не установлено;

в) материалы проверок по фактам несоблюдения 5 государственными гражданскими служащими Республики Марий Эл и 7 муниципальными служащими требований к служебному поведению и (или) об урегулировании конфликта интересов. Решениями комиссий установлено, что 1 государственный гражданский и 1 муниципальный служащие не соблюдали требования по урегулированию конфликта интересов, 1 муниципальный служащий – требований к служебному поведению. К дисциплинарной ответственности привлечены 2 муниципальных служащих;

г) обращения 20 граждан о получении согласия на замещение должностей в организациях, отдельные функции государственного (муниципального)

управления которыми входили в их должностные обязанности. По итогам рассмотрения комиссиями им даны согласия на замещение должностей в связи с отсутствием возможности возникновения конфликта интересов [13].

В 2019 г. основаниями для проведения заседаний комиссий послужили:

а) материалы проверок по фактам представления 16 государственными гражданскими служащими Республики Марий Эл и 34 муниципальными служащими неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2018 г. Решениями комиссий установлено, что сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленные 15 государственными гражданскими и 31 муниципальным служащими, являются неполными. В результате к 5 государственным гражданским и 14 муниципальным служащим были применены меры дисциплинарной ответственности. Остальные 10 государственных гражданских и 17 муниципальных служащих к ответственности не привлекались в связи с тем, что выявленные нарушения являлись незначительными проступками;

б) заявления 1 государственного гражданского служащего Республики Марий Эл, 1 муниципального служащего и 10 лиц, замещающих муниципальные должности, о невозможности представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своих семей. Решениями комиссий установлено, что причина непредставления только одним лицом, замещающим муниципальную должность, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своей супруги не является объективной и уважительной. В результате он лишен полномочий. В отношении государственного гражданского и муниципального служащих, а также 9 лиц, замещающих муниципальные должности, нарушений не установлено;

в) материалы проверок по фактам несоблюдения 2 государственными гражданскими служащими Республики Марий Эл и 15 муниципальными служащими требований к служебному поведению и (или) об урегулировании конфликта интересов. Решениями комиссий установлено, что 2 государственных гражданских и 5 муниципальных служащих не соблюдали требования по урегулированию конфликта интересов, 4 муниципальных служащих – требований к служебному поведению. Оба государственных гражданских служащих и 7 из 9 муниципальных служащих привлечены к дисциплинарной ответственности;

г) обращения 22 граждан о получении согласия на замещение должностей в организациях, отдельные функции государственного (муниципального) управления которыми входили в их должностные обязанности. По итогам

рассмотрения комиссиями им даны согласия на замещение должностей в связи с отсутствием возможности возникновения конфликта интересов [14].

В 2020 г. основаниями для проведения заседаний комиссий явились:

а) материалы проверок по фактам представления 33 государственными гражданскими служащими Республики Марий Эл и 14 муниципальными служащими неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2019 г. Решениями комиссий установлено, что сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленные всеми государственными гражданскими и муниципальными служащими, являются неполными. В результате к 10 государственным гражданским и 7 муниципальным служащим были применены меры дисциплинарной ответственности. Остальные 23 государственных гражданских и 7 муниципальных служащих к ответственности не привлекались в связи с тем, что выявленные нарушения были признаны несущественными проступками;

б) заявления 3 муниципальных служащих и 13 лиц, замещающих муниципальные должности, о невозможности представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своих семей. Решениями комиссий установлено, что причина непредставления 5 лицами, замещающими муниципальные должности, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своих семей является необъективной и неуважительной. По заявлению Главы Республики Марий Эл 2 депутата досрочно сложили депутатские полномочия. В отношении 3 муниципальных служащих и 8 лиц, замещающих муниципальные должности, нарушений не установлено;

в) материалы проверок по фактам несоблюдения 3 государственными гражданскими служащими Республики Марий Эл и 4 муниципальными служащими требований к служебному поведению и (или) об урегулировании конфликта интересов. Решениями комиссий установлено, что 1 государственный гражданский и 1 муниципальный служащие не соблюдали требования по урегулированию конфликта интересов, 1 муниципальный служащий – требований к служебному поведению. Государственный гражданский служащий и оба муниципальных служащих привлечены к дисциплинарной ответственности;

г) обращения 17 граждан о получении согласия на замещение должностей в организациях, отдельные функции государственного (муниципального) управления которыми входили в их должностные обязанности. По итогам рассмотрения комиссиями в 16 случаях даны согласия на замещение

должностей в связи с отсутствием возможности возникновения конфликта интересов (в одном случае дача согласия не требовалась) [19, п. 1.3].

В 2019-2020 гг. также проведено 5 заседаний Комиссии при Главе Республики Марий Эл по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (3 – в 2019 г. и 2 – в 2020 г.), образованной на основании Указа Главы Республики Марий Эл от 28.11.2017 № 305 [7], на которых рассмотрены следующие вопросы:

1) в 2019 г.:

– 3 уведомления коммерческих и некоммерческих организаций о заключении с тремя гражданами, замещающими должности государственной гражданской службы, трудового договора;

– 10 заявлений депутатов представительных органов муниципальных образований о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своих семей, по результатам рассмотрения которых один депутат досрочно сложил депутатские полномочия;

– уведомление заместителя руководителя органа исполнительной власти Республики Марий Эл о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов;

– 1 материал проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных заместителем руководителя органа исполнительной власти Республики Марий Эл. Решением Комиссии установлено, что сведения являются неполными. Государственный гражданский служащий привлечен к дисциплинарной ответственности;

– 2 материала проверок соблюдения требований к служебному поведению в отношении заместителей руководителей органов исполнительной власти Республики Марий Эл, по результатам рассмотрения которых в отношении государственных гражданских служащих приняты меры дисциплинарной ответственности [14; 18, п. 3.3];

2) в 2020 г.:

– 3 обращения граждан, замещающих должности заместителей руководителей органов исполнительной власти Республики Марий Эл, о даче согласия на замещение должностей на условиях трудового договора в некоммерческих организациях. По итогам рассмотрения Комиссией даны согласия 2 гражданам на замещение должностей в связи с отсутствием возможности возникновения конфликта интересов, 1 гражданину не требовалось получения согласия Комиссии;

– 2 уведомления коммерческих и некоммерческих организаций о заключении трудового договора с двумя гражданами, замещавшими должности государственной гражданской службы;

– 13 заявлений депутатов представительных органов муниципальных образований о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своих семей, по результатам рассмотрения которых причина непредставления 4 депутатами таких сведений за 2019 г. на своих супругов и несовершеннолетних детей Комиссией признана объективной и уважительной, у стольких же депутатов неуважительной, а у 5 депутатов – необъективной и неуважительной. По заявлению Главы Республики Марий Эл 2 депутата досрочно сложили депутатские полномочия;

– 3 уведомления государственных гражданских служащих, замещающих должности государственной гражданской службы категории «руководители», о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов. Комиссией даны рекомендации 2 государственным гражданским служащим по принятию мер по предупреждению возможности возникновения конфликта интересов. У одного государственного гражданского служащего конфликт интересов не выявлен [19, п. 3.3].

Для оказания практической помощи в состав комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в государственных и муниципальных органах власти Республики Марий Эл, в силу положений подп. «г» п. 6 Положения об управлении Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений, утвержденного Указом Главы Республики Марий Эл от 15.10.2015 № 287 [6], включены сотрудники управления Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Ими в рамках проведения проверок соблюдения требований законодательства о противодействии коррупции принимаются меры по выявлению признаков возникновения конфликта интересов в деятельности лиц, замещающих государственные должности Республики Марий Эл, муниципальные должности, должности государственной гражданской (муниципальной) службы Республики Марий Эл, посредством анализа представленных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, изучения личных дел, протоколов конкурсных и аттестационных комиссий, уведомлений о личной заинтересованности, анализа заключенных контрактов на поставки товаров (выполнение работ, оказание услуг) для нужд государственных (муниципальных) органов власти. С этой целью используются

информационные системы, доступные базы данных, в том числе официальный сайт Федеральной налоговой службы, а также иные официальные источники получения информации. При этом первоочередное внимание уделяется выявлению скрытой аффилированности, как предпосылки возникновения конфликта интересов на государственной или муниципальной службе (наличия между лицами отношений скрытой связанности (родственных и имущественных отношений) [20, с. 170]).

Контроль за соблюдением запретов и ограничений, установленных законодательством о противодействии коррупции, является действенным механизмом воплощения в жизнь профилактики коррупции.

В государственных и муниципальных органах власти Республики Марий Эл должностными лицами кадровых служб, ответственными за работу по профилактике коррупционных правонарушений, организована работа по актуализации сведений о родственниках и свойственниках, содержащихся в п. 13 анкет, представляемых лицами, замещающими государственные должности Республики Марий Эл, муниципальные должности, должности государственной гражданской (муниципальной) службы Республики Марий Эл, в том числе замещающими должности государственной гражданской службы, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Главой или Правительством Республики Марий Эл (форма анкеты утверждена Распоряжением Правительства РФ от 26.05.2005 № 667-р «Об утверждении формы анкеты, представляемой гражданином Российской Федерации, поступающим на государственную гражданскую службу Российской Федерации или на муниципальную службу в Российской Федерации» [3]). В связи с этим, с целью выявления конфликта интересов должностными лицами кадровых служб совместно с управлением Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений ежегодно проводится анализ обновленных сведений в отношении родственников и свойственников, приобщенных к материалам личных дел лиц, замещающих указанные выше должности.

В 2016-2020 гг. в государственных органах и органах местного самоуправления Республики Марий Эл рассмотрено 13 уведомлений о возникновении конфликта интересов (в 2016 г. – 1, в 2017 г. – 1, в 2018 г. – 5, в 2019 г. – 3, в 2020 г. – 3) и 87 уведомлений о возможности возникновения конфликта интересов (в 2016 г. – 11, в 2017 г. – 11, в 2018 г. – 9, в 2019 г. – 26, в 2020 г. – 30) [11; 12; 13; 15, п. 6.1; 16, п. 6.1; 17, п. 6.1; 18, п. 6.1; 19, п. 6.1]. Кроме того, за 2018-2020 гг. выявлено 10 фактов несоблюдения муниципальными служащими требований к служебному поведению (2 – в 2018 г., 4 – в 2019 г., столько же – в 2020 г.).

Уведомления были рассмотрены на заседаниях комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих Республики Марий Эл и урегулированию конфликта интересов.

По результатам рассмотрения в отношении 29 государственных гражданских (в 2016 г. – 5, в 2017 г. – 5, в 2018 г. – 4, в 2019 г. – 8, в 2020 г. – 7) и 53 муниципальных служащих (в 2016 г. – 6, в 2017 г. – 6, в 2018 г. – 7, в 2019 г. – 16, в 2020 г. – 18) приняты меры по предотвращению конфликта интересов: самоотвод государственного гражданского служащего и отстранение от исполнения должностных обязанностей в установленном порядке.

В 2016-2017 гг. в отношении 4 муниципальных служащих (двух каждый год) были проведены проверки соблюдения требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, из них 2 муниципальных служащих (по одному каждый год) были привлечены к дисциплинарной ответственности. В 2018 г. в отношении 1 государственного гражданского служащего выявлен факт несоблюдения требования по урегулированию конфликта интересов, в отношении 2 муниципальных служащих – требований к служебному поведению, из них 1 муниципальный служащий был привлечен к дисциплинарной ответственности. В 2019 г. в отношении 2 государственных гражданских служащих и 3 муниципальных служащих выявлены факты несоблюдения требований об урегулировании конфликта интересов, все они были привлечены к дисциплинарной ответственности. В 2020 г. в отношении 1 государственного гражданского служащего выявлен факт несоблюдения требования по урегулированию конфликта интересов, он также был привлечен к дисциплинарной ответственности.

Кроме того, факт несоблюдения требований по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов в 2020 г. выявлен управлением Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений в отношении лица, замещающего государственную должность Республики Марий Эл, по результатам проверки лицо было привлечено к дисциплинарной ответственности.

Для участия в деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, образованных в государственных органах Республики Марий Эл и в органах местного самоуправления в Республике Марий Эл, по выявлению случаев несоблюдения лицами, замещающими государственные должности Республики Марий Эл, муниципальные должности, должности государственной гражданской (муниципальной) службы Республики Марий Эл, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов

государственными органами и органами местного самоуправления Республики Марий Эл привлекаются институты гражданского общества: научные, образовательные, общественные организации.

В частности, представители гражданского общества включаются в составы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих Республики Марий Эл и урегулированию конфликта интересов.

Участие в работе комиссий представителей гражданского общества способствует прозрачности государственной гражданской (муниципальной) службы [9, с. 63].

Контроль за эффективностью привлечения представителей гражданского общества к такой деятельности возложен на Комиссию по координации работы по противодействию коррупции в Республике Марий Эл.

Работа по профилактике коррупционных правонарушений проводится не только в государственных органах и органах местного самоуправления Республики Марий Эл, но и в организациях и иных государственных (муниципальных) учреждениях, находящихся в их ведении.

В рамках проведения мероприятий по профилактике коррупционных правонарушений в таких организациях и учреждениях разработаны и утверждены:

- положение о выявлении и урегулировании конфликта интересов;
- положение о конфликте интересов.

В ряде учреждений предусмотрено представление работниками деклараций конфликта интересов и разработан порядок их рассмотрения (например, в учреждениях, подведомственных Министерству государственного имущества Республики Марий Эл).

Контроль за организацией антикоррупционной работы в организациях и иных государственных (муниципальных) учреждениях, находящихся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Республики Марий Эл, обеспечивается управлением Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений, им же обеспечивается возможность индивидуального воздействия на работников, у которых возможны коррупционные риски.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать следующие выводы:

1. Выявление и предотвращение конфликта интересов в отношении лиц, замещающих государственные должности Республики Марий Эл, муниципальные должности, должности государственной гражданской (муниципальной) службы Республики Марий Эл, является одним из факторов профилактики коррупции.

2. Спектр вопросов, рассматриваемых комиссиями по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, образованными в государственных органах Республики Марий Эл и в органах местного самоуправления в Республике Марий Эл, достаточно широк. Это обеспечение выполнения требований законодательства о предотвращении и урегулировании конфликта интересов на государственной гражданской (муниципальной) службе Республики Марий Эл; обеспечение контроля за соблюдением мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской (муниципальной) службе Республики Марий Эл; выявление случаев несоблюдения требований законодательства о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов на государственной гражданской (муниципальной) службе Республики Марий Эл; обеспечение контроля за применением предусмотренных законодательством мер юридической ответственности в каждом случае несоблюдения мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской (муниципальной) службе Республики Марий Эл; принятие мер по повышению эффективности кадровой работы в целях выявления возможного конфликта интересов.

3. В составы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих Республики Марий Эл и урегулированию конфликта интересов включаются не только должностные лица соответствующих органов публичной власти, но и сотрудники управления Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также представители гражданского общества, что можно признать действенной формой взаимодействия последних с государственными органами и органами местного самоуправления Республики Марий Эл в части антикоррупционного контроля.

Литература

1. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 26.05.2021 № 155-ФЗ) // СЗ РФ. – 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228; 2021. № 22. Ст. 3690.

2. Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (в ред. от 19.09.2017 № 431) // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3446; 2017. № 39. Ст. 5682.

3. Распоряжение Правительства РФ от 26.05.2005 № 667-р «Об утверждении формы анкеты, представляемой гражданином Российской Федерации, поступающим на государственную гражданскую службу Российской Федерации или на муниципальную службу в Российской Федерации» (в ред. от 20.11.2019 № 2745-р) // СЗ РФ. 2005. № 22. Ст. 2192; 2019. № 47. Ст. 6729.

4. Указ Президента Республики Марий Эл от 19.08.2010 № 162 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих

Республики Марий Эл и урегулированию конфликта интересов» (в ред. от 11.01.2018 № 3) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 12.07.2021).

5. Указ Главы Республики Марий Эл от 06.06.2012 № 63 «О Порядке образования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов в органах местного самоуправления в Республике Марий Эл» (в ред. от 31.12.2015 № 367) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 12.07.2021).

6. Указ Главы Республики Марий Эл от 15.10.2015 № 287 «Об утверждении Положения об управлении Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений» (в ред. от 31.10.2018 № 196) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 12.07.2021).

7. Указ Главы Республики Марий Эл от 28.11.2017 № 305 «О Комиссии при Главе Республики Марий Эл по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов» (в ред. от 09.12.2020 № 236) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 12.07.2021).

8. *Волгина Г.Е.* Особенности работы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов // *Полицейский вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации.* 2021. № 1 (4). С. 40-47.

9. *Капков А.Н.* Административно-правовое регулирование функционирования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов // *Право. Общество. Государство: сборник научных трудов студентов и аспирантов.* СПб.: Санкт-Петербургский институт (филиал) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)», 2019. С. 62-66.

10. *Наточий В.В.* Пути повышения эффективности деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в органах государственной власти и местного самоуправления // *Государственное, региональное и муниципальное управление в России: стратегия прорывного развития.* Оренбург: ООО «Агентство «Пресса», 2020. С. 41-47.

11. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Доклад о деятельности в области противодействия коррупции в Республике Марий Эл в 2016 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib22/22000204doklad-2016.doc> (дата обращения: 12.07.2021).

12. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Доклад о деятельности в области противодействия коррупции в Республике Марий Эл в 2017 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib22/22000204doklad-2017.doc> (дата обращения: 12.07.2021).

13. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Доклад о деятельности в области противодействия коррупции в Республике Марий Эл в 2018 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib22/22000204doklad-2018.doc> (дата обращения: 12.07.2021).

14. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Доклад о деятельности в области противодействия коррупции в

Республике Марий Эл в 2019 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib22/22000204doklad-2019.doc> (дата обращения: 12.07.2021).

15. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Информация об итогах реализации программы противодействия коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл на 2016-2020 годы (за 2016 год) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib14/report2016.doc> (дата обращения: 12.07.2021).

16. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Информация об итогах реализации программы противодействия коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл на 2016-2020 годы (за 2017 год) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib14/report2017.doc> (дата обращения: 12.07.2021).

17. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Информация об итогах реализации программы противодействия коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл на 2016-2020 годы (за 2018 год) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib14/report2018.doc> (дата обращения: 12.07.2021).

18. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Информация об итогах реализации программы противодействия коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл на 2016-2020 годы (за 2019 год) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib14/20200131-1.docx> (дата обращения: 12.07.2021).

19. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Информация об итогах реализации программы противодействия коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл на 2016-2020 годы (за 2020 год) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib14/20210126-1.docx> (дата обращения: 12.07.2021).

20. *Цирин, А.М., Матулис С.Н.* Понятие скрытой аффилированности и способы ее выявления // Журнал российского права. 2020. № 2. С. 164-174.

СУЩНОСТЬ И ПРАВОВОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ

*Зубков Н.В.,
магистрант,*

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация. В статье анализируются сущность и правовое определение конфликта интересов на государственной и муниципальной службе с точки зрения развития законодательного регулирования. Автор приходит к выводу, что по своему содержанию конфликт интересов носит комплексный характер, представляет сложную правовую категорию, поскольку его юридическая

конструкция неоднозначна. В статье аргументируются достоинства и недостатки нормативного определения конфликта интересов, вносятся предложения по его совершенствованию.

Ключевые слова: категория, понятие, конфликт интересов, коллизия интересов, коррупция, личная заинтересованность, государственная и муниципальная служба, проблемы.

Сегодня проблема конфликта интересов на государственной и муниципальной службе достаточно актуальна.

Конфликт интересов – универсальная проблема для носителей любой публичной функции, он актуален для любого лица, которое уполномочено принимать решения от лица других [28, с. 46].

Отмечается, что «конфликт интересов ставит под угрозу общественную значимость института государственной и муниципальной службы, поражая организационные, правовые и нравственные основы государства» [26, с. 74].

Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе рассматривается как форма проявления коррупции, которая, в свою очередь, выделяется в качестве основной негативной характеристики институтов государственного и муниципального управления, препятствующей эффективному социально-экономическому и общественному развитию страны [26, с. 67-68].

В современной России проблема коррупции одна из насущных, поскольку выступает «одним из основных институциональных барьеров административно-правового регулирования деятельности органов власти Российской Федерации различных уровней» [26, с. 68].

Конфликт интересов сам по себе является благодатной почвой для коррупции, в связи с чем признается важнейшим коррупциогенным фактором и элементом коррупции [14, с. 44, 49].

Работа в органах публичной власти лиц, обладающих в связи со своим статусом дополнительным влиянием, которое, безусловно, может быть использовано вопреки интересам государства, несовместима с конфликтом интересов. В этой связи конфликт интересов является «катализатором возникновения коррупции» [16, с. 132].

Концепт конфликта интересов способен объединить все инструменты антикоррупционного статуса представителей власти. «Категория конфликта интересов, – пишет в этой связи С.Н. Шевердяев, – способна объяснять систему антикоррупционных запретов, ограничений, обязанностей и прочих новых элементов статуса представителей власти всех ветвей и территориальных

уровней, в настоящее время преобразующих привычный уклад осуществления государственно-властных функций» [28, с. 44].

Слово «конфликт» имеет латинское происхождение (от лат. *conflictus* – «столкновение»). В русском языке данный термин трактуется как «столкновение, серьёзное разногласие, спор» [27]. Суть конфликта выражается, как правило, в наличии противоречивых мнений, характерных для участников спора, либо в несовпадении целей и средств их достижения [21, с. 144]. При этом конфликт может возникать как при столкновении двух и более социальных единиц, так и при разрешении внутриличностных противоречий. При такой трактовке интерес можно рассматривать в виде некоего стимула, своего рода ценности, ставящей вопрос о дальнейшем действии.

Одной из разновидностей социального конфликта является «конфликт интересов», который «может иметь место в сфере публичной деятельности индивида либо при разрешении им вопросов частного характера» [25, с. 85].

Должное освещение проблемы конфликта интересов требует обращения, как к отечественной законодательной практике, так и к практике международной.

Обращаясь к международной практике, прежде всего, необходимо внести важное уточнение. В международных нормативно-правовых актах наряду с термином «конфликт интересов» используется термин «коллизия интересов». Несмотря на наличие двух терминов, суть конфликта интересов с достаточной степенью определенности выражается термином «коллизия интересов», схожим по смысловой нагрузке с термином «конфликт интересов».

Термин «коллизия интересов» употребляется в основополагающем международно-правовом акте в области противодействия коррупции, коим является Конвенция Организации Объединенных Наций (ООН) против коррупции, принятая 31 октября 2003 г. в г. Нью-Йорке (п. 4 ст. 7, п. 5 ст. 8, подп. «b», «e» п. 2 ст. 12) [1]. Так, п. 4 ст. 7 данной Конвенции предусмотрено положение, согласно которому каждое государство-участник Конвенции, в соответствии с базовыми принципами своего внутреннего законодательства, должно стремиться к созданию, поддержке и укреплению систем, способствующих предупреждению возникновения коллизии интересов [1].

Значение термина «коллизия интересов» в Конвенции ООН против коррупции не раскрывается, поскольку это было сделано ранее в другом международно-правовом акте – Международном кодексе поведения государственных должностных лиц (также принятом под эгидой ООН, 12 декабря 1996 г.). В нем коллизия интересов рассматривается как действие должностного лица, совершенное с использованием своего служебного положения с целью получения каких-либо выгод личного характера.

О месте коллизии интересов в перечне стандартов должностного поведения говорит тот факт, что ей посвящена отдельная глава (вторая, п.п. 4-7) или 4 из 11 пунктов указанного Кодекса, то есть более трети смысловых частей [2].

Генеральная Ассамблея ООН в гл. II Международного кодекса поведения государственных должностных лиц сочла возможным определить, что смысловая наполняемость коллизии интересов должна охватывать самые разнообразные и, вместе с тем, значимые ситуации, которые выражают, в том числе, суть категории конфликта интересов на государственной и муниципальной службе. Эти ситуации, в частности, предполагают: использование должностными лицами своего официального положения для неподобающего извлечения личных выгод либо личных или денежных преимуществ для своих семей; участие в качестве стороны в тех или иных сделках; наличие финансовых, коммерческих или иных аналогичных интересов, несовместимых с должностью, полномочиями или их исполнением; нарушение обязанности по уведомлению о деловых, коммерческих или финансовых интересах либо о деятельности, осуществляемой с целью получения финансовой прибыли [2].

Собственно категория конфликта интересов в качестве несущей юридической конструкции закрепились в международных антикоррупционных документах начала 2000-х годов.

Так, определение конфликта интересов содержится в ст. 13 Рекомендации № R(2000)10 Комитета министров Совета Европы «О кодексе поведения государственных должностных лиц», принятой 11 мая 2000 г. В этом международно-правовом акте «конфликт интересов понимается как ситуация, в которой государственный служащий имеет личный интерес, который может повлиять на исполнение им своих должностных обязанностей, препятствуя его объективности и беспристрастности в своих действиях» [22]. Таким образом, в приведенном определении содержится указание на саму возможность влияния личного интереса государственного служащего на исполнение им своих должностных обязанностей.

Руководство Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по разрешению конфликтов интересов на государственной службе, опубликованное в июне 2003 г., различает несколько разновидностей конфликта интересов:

- 1) фактический конфликт интересов – «это конфликт между общественно-правовыми обязанностями и частными интересами государственного должностного лица, при котором его частные интересы (вытекающие из положения государственного должностного лица как частного

лица) способны неправомерным образом повлиять на выполнение им официальных обязанностей или функций» [24, с. 4]. Причем ситуация, связанная с фактическим конфликтом интересов, должна быть принята во внимание как в текущий момент времени, так и в определенный период в прошлом. По убеждению И.П. Кененовой, «выявление фактического конфликта интересов не всегда оказывается простой задачей» [17, с. 63];

2) кажущийся конфликт интересов – случаи, «когда возникает мнение о том, что частные интересы государственного должностного лица способны неправомерным образом повлиять на выполнение им функциональных обязанностей, но в реальности этого не происходит» [24, с. 4];

3) потенциальный конфликт интересов – случаи, «когда государственное должностное лицо имеет такие частные интересы, которые могут привести к конфликту интересов, если этому должностному лицу предстоит выполнять соответствующие (т.е. конфликтующие с частными интересами) официальные обязанности в будущем» [24, с. 4].

Естественно, любой конфликт на государственной и муниципальной службе, какой бы характер он не носил, должен разрешаться на законодательной основе [14, с. 44].

Обращает внимание, что в отечественном правовом пространстве термин «конфликт интересов» впервые был употреблен лишь в законах, регламентирующих экономическую деятельность, – в ст. 27 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [3] и в ст. 3 Федерального закона от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» [4]. Причем по времени это произошло даже раньше, чем в международных антикоррупционных документах.

Применительно же к государственной и муниципальной службе термин «конфликт интересов» начал применяться позже, поскольку в первых Федеральных законах от 1995 и 1998 гг. о государственной и, соответственно, муниципальной службе данное определение не значилось [12; 13].

Впервые обращение к данному термину было отмечено в области государственной службы – в утвержденной Президентом РФ 15 августа 2001 г. Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации. В ней обращалось внимание на необходимость создания в системе государственной службы механизмов, позволяющих не допустить развития конфликта интересов. В данном контексте под конфликтом интересов у государственных служащих понималась «личная или групповая заинтересованность в достижении определенной цели, которая влияет или может влиять на объективное и беспристрастное рассмотрение вопросов при исполнении ими своих должностных (служебных) обязанностей» [19].

Таким образом, в соответствии с Концепцией сущность конфликта интересов состояла в возникновении противоречия между должностными обязанностями служащего и личными (групповыми) интересами, учету подлежала не только личная заинтересованность, которая уже повлияла на исполнение служебных обязанностей, но и могла повлиять.

Через год, в п. 2 Общих принципов служебного поведения государственных служащих, утвержденных указом Президента РФ от 12.08.2002 № 885, в обязанность служащих было вменено исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей. При угрозе возникновения конфликта интересов государственные служащие наряду с прочим стали обязаны сообщать об этом непосредственному руководителю и выполнять его решения, направленные на предотвращение или урегулирование конфликта интересов [11].

В последующем в российском законодательстве термин «конфликт интересов» был упомянут в Федеральном законе от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», куда была включена бланкетная норма, предусматривающая, что порядок разрешения конфликта интересов должен быть установлен соответствующим федеральным законом о виде государственной службы [5, п. 4 ст. 10].

Во вступившем в силу с 01 февраля 2005 г. Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» во исполнение положений п. 4 ст. 10 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» впервые было дано легальное определение конфликту интересов на государственной гражданской службе Российской Федерации, которое в содержательном плане было более развернутым, чем в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации. В частности, были определены носители законных интересов, которым в результате конфликта интересов может быть нанесен ущерб: граждане, организации, общество и государство [6, ч. 1 ст. 19].

Что касается муниципальной службы, то аналогичное определение конфликту интересов было дано в ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [8], с той лишь разницей, что в этом определении речь шла о муниципальных служащих, а не гражданских, и перечень носителей законных интересов был расширен за счет муниципального образования.

Годом ранее (март 2006 г.) Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции, которая вступила в силу для РФ с 08 июня

2006 г. [7]. Тем самым Россия приняла на себя международные обязательства, следующие из данной Конвенции, послужившие ориентиром для российского законодателя, что стало отправной точкой в процессе внедрения в отечественное законодательство универсального определения конфликту интересов в рамках обособленного антикоррупционного законодательства.

10 января 2009 г. конфликту интересов был придан антикоррупционный характер. В этот день вступил в силу базовый антикоррупционный закон – Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [9]. В нем до 17 октября 2015 г. в ч. 1 ст. 10 давалось общее определение конфликту интересов на государственной и муниципальной службе, а после обозначенной даты – распространяющее свое действие, в том числе, на государственную и муниципальную службу.

При формулировании данного определения российским законодателем были частично заимствованы положения о коллизии интересов из гл. II Международного кодекса поведения государственных должностных лиц.

Понятие конфликта интересов в первоначальной редакции основывалось «на связи конфликта интересов с исходными понятиями «коррупция», «дача взятки», «получение взятки», «злоупотребление полномочиями», «подкуп» и т.д.» [18, с. 41]. Впервые учитывалась возможность не только прямой, но и косвенной личной заинтересованности государственного (муниципального) служащего, а также возможность причинения вреда не только законным интересам, но и правам граждан, организаций, общества и государства [20, с. 11].

В дальнейшем, п. 2 ст. 10 Федерального закона от 05.10.2015 № 285-ФЗ были внесены редакционные изменения в понятие конфликта интересов, которое распространило свое действие не только на государственных и муниципальных служащих, но и на всех лиц, замещающих должности, замещение которых предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов [10].

В соответствии с ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в действующей редакции, конфликт интересов, из-за которого может быть причинен вред отдельным гражданам, организациям, обществу или государству, – это ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая либо косвенная) лица, замещающего должность, которой предусматривается его обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, повлияла либо могла повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им своих должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий) [9].

Исходя из легального определения, конфликт интересов в современной практике характеризуется следующими признаками:

1) является ситуацией, предполагающей определенное поведение участников;

2) характеризуется наличием личной заинтересованности (прямой или косвенной) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает определенные обязанности, направленные на ограничение получения определенных выгод (имущества, имущественных прав, имущественных услуг);

3) влечет или может повлечь ненадлежащее исполнение должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

Прежде всего, законодатель определяет анализируемое явление через такую категорию, как ситуация, определение которой в рамках правового поля можно встретить у А.С. Телегина: «ограниченный в пространстве и времени фрагмент общественной жизни, выступающий в качестве базового элемента регулирования правовой нормы» [25, с. 88].

Следовательно, конфликт интересов как правовое явление на государственной и муниципальной службе носит ситуативный характер.

Важнейшим признаком понятия «конфликт интересов» является понятие личной заинтересованности, под которой в ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, замещающим должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми лицо, замещающее должность, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями [9].

Уместно отметить, что в научной литературе обращается внимание, что возникновение конфликта интересов возможно не только между личным интересом государственного либо муниципального служащего и правами или законными интересами граждан и организаций, общества и государства, но и среди самих государственных либо муниципальных служащих, относительно их функций в качестве публичных должностных лиц [23, с. 12].

Этот подход отражен в п. 5 ст. 8 Конвенции ООН против коррупции, исходя из смысла которого, конфликт интересов может быть обусловлен работой публичного должностного лица в другом месте, где он по совместительству выполняет иную оплачиваемую работу [1].

На основании ч. 2 ст. 14 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданский служащий обладает правом выполнять другую оплачиваемую работу в том случае, когда он предварительно поставил в известность об этом представителя нанимателя (работодателя), и только если это не приведет к конфликту интересов [6]. Таким же правом при аналогичных обстоятельствах обладают муниципальные служащие (за исключением муниципальных служащих, замещающих должность главы местной администрации по контракту) [8, ч. 2 ст. 11].

Конфликт интересов возникает только при возможности получения служащим или связанными с ним третьими лицами материальных и иных выгод. Таким образом, личная заинтересованность наличествует не только при факте получения определенных выгод, но также и при возможности их получения [15, с. 239].

Как справедливо отмечают авторы Руководства ОЭСР по разрешению конфликтов интересов на государственной службе, конфликт интересов может быть связан:

- с правомерными (в других ситуациях) действиями чиновника как частного лица;
- с его принадлежностью к другим организациям или связями с ними;
- с семейными интересами, если они могут с реальной вероятностью оказать ненадлежащее влияние на официальное выполнение этим должностным лицом своих функциональных обязанностей;
- с трудоустройством государственного должностного лица, после того как оно оставит занимаемую должность в государственном секторе (переговоры о будущей работе до увольнения с государственной должности практически во всех странах трактуют как ситуацию конфликта интересов) [24, с. 4].

Конфликт интересов сам по себе еще не является нарушением, однако он формирует исходные предпосылки для коррупционного акта как проявления злоупотребления публичными должностными полномочиями ради личной выгоды. С.Н. Шевердяев в связи с этим пишет: «Вне конфликта интересов нет коррупции. Конфликт интересов – это среда, где коррупционный сорняк может проявиться, а может не иметь шансов, если эту среду тщательно культивировать и принимать профилактические меры» [28, с. 46].

В условиях конфликта интересов возможен выбор только между двумя вариантами поведения: соответствующим правовым нормам и противоправным. Конфликт интересов может быть охарактеризован как конфликт, имеющий общественно значимый характер, так как поведение конкретного государственного или муниципального служащего, иного должностного лица, на которое распространяются нормы законодательства об урегулировании конфликта интересов, является значимым как для непосредственного окружения данного лица, так и его коллег и общества в целом. С другой стороны, конфликт интересов глубоко индивидуален, это в том числе и внутриличностный конфликт, так как перед должностным лицом возникает проблема этического характера: что выбрать – следование долгу или решение личных вопросов. Принятие решения зависит от личности конкретного должностного лица, его моральных устоев, тех норм, которые разделяются социальными группами, для него значимыми [20, с. 16].

Анализ законодательной дефиниции «конфликт интересов», предложенной законодателем в ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», позволяет утверждать о том, что она не лишена недостатков.

Во-первых, «новое» определение конфликта интересов, используемое в практической деятельности с 17 октября 2015 г., перегружено субъективно-оценочными категориями (объективное, беспристрастное).

Оценочные категории «объективное», «беспристрастное» (осуществление полномочий) не дают возможности отнести их к точно определенным и исключающим субъективный подход, поскольку ни в законодательстве, ни в юридической литературе нет каких-либо четких критериев объективности и беспристрастности, что дает возможность субъекту производить их оценку в угоду собственным интересам.

По мнению А.С. Телегина, одним из таких критериев может быть транспарентность (открытость, прозрачность) принимаемого должностным лицом решения [25, с. 93]. Действительно, открытость при принятии решения повышает степень его объективности и беспристрастности, но не всегда позволяет признать его полностью объективным и беспристрастным.

Осознавая, что в принципе полностью устранить субъективизм в оценке принимаемых решений вряд ли возможно, тем не менее, полагаем верным отказаться от субъективно-оценочных категорий «объективное», «беспристрастное» в законодательном определении конфликта интересов. Эти категории, кстати, не фигурировали в первоначальной редакции ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Во-вторых, определение конфликта интересов оказалось не свободно от использования синонимичных выражений. Законодатель сохранил при определении конфликта интересов указание на «исполнение должностных (служебных) обязанностей» в личных интересах. При этом поместил в скобки выражение «осуществление полномочий», тем самым подчеркнув, что «исполнение должностных (служебных) обязанностей» и «осуществление полномочий» – это одно и то же. Полагаем достаточным оставить в определении только указание на «осуществление полномочий», которое будет включать в себя и «исполнение должностных (служебных) обязанностей».

В-третьих, в действующей редакции понятия «конфликт интересов» фактически отсутствует признак, связанный с возможностью причинения вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Сам по себе конфликт интересов не отождествляется с противоправным деянием, поскольку у служащего имеется возможность принять необходимые меры по его предотвращению и урегулированию. Вместе с тем, противоречие между личной заинтересованностью служащего и законными интересами других субъектов, способно привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства, что необходимо отразить в законодательном определении конфликта интересов.

С учетом высказанных замечаний, предлагается ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» изложить в следующей редакции:

«1. Под конфликтом интересов в настоящем Федеральном законе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее осуществление им своих полномочий и способна привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.».

Таким образом, изложенное позволяет сделать следующие обобщающие выводы:

1. В настоящее время в международных и российских нормативно-правовых актах термин «конфликт интересов» используется в контексте урегулирования вопросов противодействия коррупции.

2. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, являясь сложной правовой категорией, по существу, представляет собой юридический конфликт, основу которого составляет ситуация, при которой

личная заинтересованность государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее осуществление им своих полномочий и при которой в результате принятого управленческого решения возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью служащего и законными интересами других субъектов, способное (ключевое слово), в конечном счете, привести к причинению вреда должностным лицом гражданам, организациям, обществу или государству.

3. Сегодня понятие «конфликт интересов» имеет законодательное оформление. Законодательство о государственной и муниципальной службе отсылает к дефиниции, закрепленной в Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», которая носит универсальный характер.

4. В целях уточнения понятия «конфликт интересов» предлагается:

1) отказаться в нем от:

– субъективно-оценочных категорий «объективное» и «беспристрастное» при определении надлежащего осуществления полномочий;

– использования синонимичных выражений, оставив в определении только указание на «осуществление полномочий»;

2) включить в него возможное последствие в виде причинения вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

5. Обновленная редакция ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», как представляется, поспособствует повышению эффективности правоприменительной практики органов государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН; вступила в силу для России – 08.06.2006) // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

2. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании 51-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

3. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. от 02.07.2021 № 352-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5180.

4. Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (в ред. от 02.07.2021 № 354-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5182.

5. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 02.07.2021 № 351-ФЗ) // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5179.

6. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 02.07.2021 № 351-ФЗ) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5179.
7. Федеральный закон от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1231.
8. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. от 26.05.2021 № 152-ФЗ) // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152; 2021. № 22. Ст. 3687.
9. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 26.05.2021 № 155-ФЗ) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228; 2021. № 22. Ст. 3690.
10. Федеральный закон от 05.10.2015 № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов» // СЗ РФ. 2015. № 41 (ч. 2). Ст. 5639.
11. Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» (в ред. от 16.07.2009 № 814) // СЗ РФ. 2002. № 33. Ст. 3196; 2009. № 29. Ст. 3658.
12. Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 27.05.2003 № 58-ФЗ) // СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990; 2003. № 22. Ст. 2063 (утратил силу).
13. Федеральный закон от 08.01.1998 № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (в ред. от 25.07.2002 № 112-ФЗ) // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 224; 2002. № 30. Ст. 3029 (утратил силу).
14. *Боброва Н.А.* Непотизм и конфликт интересов – системообразующие факторы коррупции // *Юридическая наука: история и современность.* 2021. № 2. С. 41-51.
15. *Дивеева Н.И.* [и др.] Конфликт интересов: некоторые правовые проблемы прекращения трудового договора (служебного контракта) // *Евразийский юридический журнал.* 2019. № 7 (134). С. 236-240.
16. *Зеленов М.В., Богуславская Н.А.* Конфликт интересов на государственной службе: выявление и устранение // *Евразийский юридический журнал.* 2021. № 5 (156). С. 132-134.
17. *Кененова И.П.* Регулирование конфликта интересов: типология зарубежного // *Конституционное и муниципальное право.* 2021. № 2. С. 62-69.
18. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колосова [и др.]. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ИНФРА-М, 2016. 224 с.
19. Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации (утв. Президентом РФ 15.08.2001 № Пр-1496) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=60120> (дата обращения: 27.07.2021).
20. *Москвитина М.А.* Генезис определения понятия «конфликт интересов» в системе государственного и муниципального управления Российской Федерации // *Высшая школа: научные исследования: мат. межвуз. междун. конгресса.* М.: Инфинити, 2021. С. 8-18.

21. Психологический лексикон. Энциклопедический словарь в шести томах / ред.-сост. Л.А. Карпенко; под общ. ред. А.В. Петровского. М.: ПЕР СЭ, 2006. 176 с.
22. Рекомендация № R(2000)10 Комитета министров Совета Европы «О кодексе поведения государственных должностных лиц» (вместе с «Пояснительной запиской...», «Типовым кодексом...») (принята 11.05.2000 на 106-ом заседании представителей министров) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
23. *Рогожина С.Г. [и др.]* Понятие «конфликт интересов» в российском законодательстве // The Scientific Heritage. 2021. № 63-5 (63). С. 10-14.
24. Руководство Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по разрешению конфликтов интересов на государственной службе [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.oecd.org/gov/ethics/2957345.pdf> (дата обращения: 27.07.2021).
25. *Телегин А.С.* Конфликт интересов в системе государственной службы Российской Федерации: юридическая природа // Ex jure. 2021. № 3. С. 84-94.
26. *Ткаченко К.И. [и др.]* Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе: теоретические основы // Управленческий учет. 2021. № 6-1. С. 67-75.
27. Толковый онлайн-словарь русского языка Ожегова С.И. [Электронный ресурс]. – URL: <https://lexicography.online/explanatory/ozhegov/> (дата обращения: 27.07.2021).
28. *Шевердяев С.Н.* Институт конфликта интересов как инструмент контроля качества государственно-властной элиты: конституционно-правовая актуализация вопроса // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 11. С. 44-50.

К ВОПРОСУ О ЛИЦАХ, ВЫСТУПАЮЩИХ В КАЧЕСТВЕ СУБЪЕКТОВ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ

*Зубков Н.В.
магистрант*

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация. В статье рассмотрены отдельные вопросы о субъектах конфликта интересов. В контексте конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, круг лиц, охватываемых данным понятием, имеет высокую важность. Автором вносятся предложения по совершенствованию законодательной регламентации перечня лиц, обязанных принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Ключевые слова: конфликт интересов, обязанность, меры, предотвращение, урегулирование, перечень, государственные служащие, муниципальные служащие, лица, замещающие государственные и муниципальные должности.

Вопрос о возникновении конфликтной ситуации и, соответственно, предпринятии каких-либо мер в результате ее эскалации в первую очередь требует определения круга лиц, которые могут выступать в качестве субъектов конфликта интересов, и в отношении которых действуют нормы о необходимости предотвращения и урегулирования такого конфликта.

До 17 октября 2015 г. термин «конфликт интересов» был напрямую связан с отношениями, возникающими непосредственно на государственной или муниципальной службе, а субъектами подобных конфликтных отношений строго являлись только государственные и, соответственно, муниципальные служащие:

1) согласно ч. 1 ст. 19 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» – федеральные государственные гражданские служащие и государственные гражданские служащие субъектов Российской Федерации [1];

2) согласно ч. 1 ст. 14.1 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» – муниципальные служащие [2, п. 2];

3) согласно ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» – государственные или муниципальные служащие [3].

Обновленное в ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» определение конфликта интересов касательно определения его субъектов стало значительно шире: вместо государственных или муниципальных служащих лица, замещающие должности, замещение которых предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов [5, п. 2 ст. 10].

Части первые ст. 19 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и ст. 14.1 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» в редакции подп. «а» п. 2 ст. 8 и подп. «а» п. 2 ст. 9 Федерального закона от 05.10.2015 № 285-ФЗ стали бланкетными, отсылающими к новой редакции ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

15 апреля 2017 г. вступил в силу Федеральный закон от 03.04.2017 № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции», которым в ст. 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» была введена часть 3. В ней предусмотрен открытый перечень лиц, обязанных принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов [7, п. 4 ст. 6].

Сегодня обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов возлагается:

1) на государственных и муниципальных служащих;

2) на служащих Центрального банка Российской Федерации, работников, замещающих должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, а с 03 сентября 2018 г. и на лиц, замещающих должности финансового уполномоченного, руководителя службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного [8, п. 3 ст. 8];

3) на работников, замещающих отдельные должности, включенные в перечни, установленные федеральными государственными органами, на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами;

4) на иные категории лиц в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Оценивая возможность дальнейшего расширения круга лиц, охватываемого конфликтом интересов, К.И. Ткаченко, А.Л. Золкин, М.С. Чистяков и Г.В. Рябкова сделали предположение, что в перечень субъектов, обязанных принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, могут добавиться: официальные представители политических партий; кандидаты на государственные (политические) должности; лица, состоящие в федеральном резерве управленческих кадров, в кадровом резерве субъекта Российской Федерации [9, с. 74].

Обращает внимание, что в перечне лиц, обязанных принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, до сих пор прямо не отображены лица, замещающие государственные и муниципальные должности.

Еще Федеральным законом от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» в Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» была введена ст. 12.1, регламентирующая «ограничения и обязанности, налагаемые на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности», которая вступила в силу с 03 декабря 2011 г. [4, п. 9 ст. 21].

В последующем подпунктом «а» п. 5 ст. 10 Федерального закона от 05.10.2015 № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может

привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов», вступившего в силу с 17 октября 2015 г., ст. 12.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» была дополнена ч. 4.1, в которой устанавливалось, что «лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности и осуществляющие свои полномочия на постоянной основе, обязаны», в том числе, принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов [5].

Менее чем через месяц подпунктом «г» п. 2 ст. 4 Федерального закона от 03.11.2015 № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступившего в силу на следующий день, обязанность принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, предусмотренная ч. 4.1 ст. 12.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», ранее действовавшая только в отношении лиц, замещающих государственные и муниципальные должности на постоянной основе, была также распространена на указанных лиц, осуществляющих свои полномочия на непостоянной основе [6].

Таким образом, в момент вступления в силу ч. 3 ст. 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (15 апреля 2017 г.) данный Закон уже как с 04 ноября 2015 г. обязывал лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, причем вне зависимости от порядка исполнения ими полномочий.

Хотя правоотношения в данной части урегулированы, причем не только ч. 4.1 ст. 12.1, но и самой ч. 3 ст. 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в силу указания в ней в п. 4 на то, что «иные категории лиц в случаях, предусмотренных федеральными законами» обязаны принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, тем не менее, хронология введения в действие ч. 4.1 в ст. 12.1 (с учетом редакционных изменений – с 04 ноября 2015 г.) и ч. 3 в ст. 10 (с 15 апреля 2017 г.) указанного Закона навивает на мысль, что не включение отдельным пунктом в перечень лиц, обязанных принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, в большей степени было связано с простой небрежностью.

В целях уточнения перечня лиц, обязанных принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, предлагается действующий перечень дополнить лицами, замещающими государственные

должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности, для этого ч. 3 ст. 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» необходимо дополнить пунктом 1 следующего содержания: «1) на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности;». Пункты 1-4 действующей редакции ч. 3 соответственно считать пунктами 2-5.

Таким образом, на основании изложенного, позволительно сделать такие выводы:

1. Характерная особенность современного подхода к определению конфликта интересов заключается в охвате более широкого круга лиц, которые обязаны принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. К ним относятся все лица, замещающие должности, замещение которых предусматривает такую обязанность, а не только государственные и муниципальные служащие.

2. Наличие достаточно широкого круга лиц в данном случае скорее позволяет минимизировать возможность оставления пробела в законодательстве, чем создать барьеры для предотвращения или урегулирования конфликта интересов.

3. Предлагается внести в ч. 3 ст. 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» дополнение, прямо указав в ней что лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности, обязаны принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Предлагаемое дополнение, как представляется, не будет чрезмерно избыточным, несмотря на то, что такие лица подпадают под предусмотренную в действующей редакции п. 4 ч. 3 ст. 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» категорию иных лиц.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 02.07.2021 № 351-ФЗ) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5179.

2. Федеральный закон от 22.12.2008 № 267-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6222.

3. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 26.05.2021 № 155-ФЗ) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228; 2021. № 22. Ст. 3690.

4. Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием

государственного управления в области противодействия коррупции» (в ред. от 03.07.2016 № 361-ФЗ) // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6730; 2016. № 27 (ч. 2). Ст. 4294.

5. Федеральный закон от 05.10.2015 № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов» // СЗ РФ. 2015. № 41 (ч. 2). Ст. 5639.

6. Федеральный закон от 03.11.2015 № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 45. Ст. 6204.

7. Федеральный закон от 03.04.2017 № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2017. № 15 (ч. 1). Ст. 2139.

8. Федеральный закон от 04.06.2018 № 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу части 15 статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с принятием Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» // СЗ РФ. 2018. № 24. Ст. 3400.

9. *Ткаченко К.И. [и др.] Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе: теоретические основы // Управленческий учет. 2021. № 6-1. С. 67-75.*

К ВОПРОСУ О СУБЪЕКТНОМ СОСТАВЕ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Игумнова И.А.,

магистрант,

Михеева Т.Н.,

д-р юрид. наук, профессор

ФГБОУ ВО «Марийский государственный университет»

Аннотация: В статье рассматривается субъектный состав общественного контроля в Российской Федерации. Анализируется право граждан и некоммерческих организаций на участие в общественном контроле. Отмечается недостаточное развитие правового регулирования в области субъектов общественного контроля в России. Вносятся предложения по устранению данной проблемы.

Ключевые слова: общественный контроль, субъекты общественного контроля, общественные палаты, общественные советы, граждане, некоммерческие организации

Российская Федерация в соответствии с Конституцией Российской Федерации (далее – Конституция РФ) является правовым государством, то есть в приоритете находятся соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. В целях полной реализации права граждан на осуществление власти существует такой институт, как общественный контроль, который призван не допустить злоупотреблений со стороны органов публичной власти, обеспечить открытость и прозрачность их деятельности.

В Российской Федерации общественный контроль регулируется федеральными и региональными правовыми актами. В настоящее время действует Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 212-ФЗ). Однако несмотря на то, что есть единый федеральный нормативно-правовой акт, регулирующий рассматриваемый нами институт, существует ряд проблем в сфере правового регулирования и при реализации общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления. В связи с чем необходимо провести анализ таких проблемных вопросов и найти пути их решения.

Под общественным контролем в соответствии с ч. 1 ст. 4 Федерального закона № 212-ФЗ понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

В ст. 9 Федерального закона № 212-ФЗ в качестве субъектов общественного контроля названы общественные палаты федерального, регионального и местного уровня, а также общественные советы при федеральных и региональных органах исполнительной власти. Перечень субъектов общественного контроля исходя из толкования данной нормы является закрытым. Следовательно, система общественного контроля замкнута только на деятельности общественных палат и общественных советов. Обращает на себя внимание, что гражданин как самостоятельный субъект, не фигурирует в отмеченной статье [3, с. 74]; это препятствует даже активным гражданам по собственному волеизъявлению включиться в общественный контроль [4, с. 121].

Однако Конституция РФ в ч. 1 ст. 32 гарантирует право граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через представителей. Кроме того, законодательство об общественном контроле

выделяет специальные нормы, посвященные праву граждан на участие в общественном контроле. При этом такое право граждане могут реализовать как лично, так и в составе общественных объединений и негосударственных некоммерческих организаций. Отмечается, что граждане участвуют в осуществлении общественного контроля в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов.

Как уже отмечалось, законодатель установил конкретный, закрытый перечень субъектов общественного контроля, но в данный перечень не включены ни граждане, ни общественные объединения, ни некоммерческие организации. Статус общественных инспекторов и общественных экспертов как субъектов общественного контроля также не определен.

В связи с этим возникает вопрос: кто осуществляет общественный контроль? Исходя из определения общественного контроля, его осуществляют субъекты общественного контроля. Но тогда право граждан на участие в осуществлении общественного контроля реализуется только через общественные палаты и общественные советы, то есть опосредованно, а норма о личном участии граждан в общественном контроле носит фиктивный характер, в действительности она не работает. Кроме того, граждане не могут участвовать в общественном контроле и через общественные объединения и некоммерческие организации, так как они тоже не являются субъектами общественного контроля. Игнорирование граждан в качестве субъектов общественного контроля противоречит конституционной норме статьи 32 [5, с. 36]. Также стоит отметить, что в формировании общественных палат отчасти участвуют государственные органы, а общественные советы создаются при органах исполнительной власти либо при органах местного самоуправления и, как правило, утверждаются правовыми актами этих органов. Как справедливо отмечается, такие структуры можно назвать «общественно-государственными субъектами» [2, с. 179]. Участие граждан в общественном контроле через общественные палаты и общественные советы ограничивает их право на непосредственное участие в управлении делами государства, гарантированное Конституцией РФ. Из чего вытекает вывод, что общественный контроль в России осуществляется не общественностью, а от имени общественности.

Таким образом, законодательство закрепляет ограниченный перечень субъектов общественного контроля, что отражается негативно на реализации права граждан на участие в общественном контроле. В связи с чем предлагается в ч. 1 ст. 9 Федерального закона № 212-ФЗ внести изменения и на первом месте в качестве субъектов общественного контроля указать граждан, общественные объединения и негосударственные некоммерческие организации.

Однако стоит отметить, что если каждому гражданину без исключения будет дана возможность быть субъектом общественного контроля, то существует вероятность, что увеличатся случаи необоснованного вмешательства в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, так как не все граждане обладают надлежащим уровнем правосознания, нужными знаниями и компетентностью. Справедливо отмечено, что «следует определить баланс между обеспечением беспрепятственной работы государственного аппарата и осуществлением полноценного контроля за ним со стороны общества» [1, с. 47]. Следовательно, необходимо внести критерии, уточняющие, кто именно из граждан сможет являться субъектом общественного контроля (возраст, образование, профессиональные навыки и так далее).

В рамках данной темы также следует обратить внимание на ч. 2 ст. 9 Федерального закона № 212-ФЗ, закрепляющую, так называемые специальные субъекты общественного контроля: общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля, иные организационные структуры общественного контроля. В настоящее время урегулирована деятельность только наблюдательных комиссий – в Федеральном законе от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

Однако закон в своих нормах не раскрывает подробности статуса других субъектов, поэтому такие важные аспекты как порядок их создания, организации деятельности, остаются неурегулированными [6, с. 18]. Считаем необходимым принятие специального закона, регламентирующего деятельность общественных инспекций, групп общественного контроля и уточняющего, что именно понимается под «иными организационными структурами общественного контроля».

Таким образом, в настоящее время в Российской Федерации существуют различные проблемы в области осуществления общественного контроля, на часть из которых было указано в исследовании. Высказанные предложения помогут решить вопрос о субъектном составе общественного контроля в нашей стране.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Гончаров В.В.* Условия ограничения права граждан Российской Федерации на осуществление общественного контроля (конституционно-правовой анализ) // Электронное приложение к "Российскому юридическому журналу". 2019. № 4. С. 45 - 53.
2. *Михеева Т.Н.* Общественный контроль с позиций конституционного права граждан на участие в управлении делами государства // Актуальные проблемы российского права. 2018. №10 (95). С. 177-183.

3. *Михеева Т.Н.* О правовом регулировании общественного контроля в субъектах Российской Федерации // Вестник Марийского государственного университета. 2016. Т.2. № 1 (5). С. 73-77.

4. *Михеев Д.С., Михеева Т.Н.* Роль гласности в осуществлении общественного контроля на муниципальном уровне // Вестник Российского университета кооперации. 2016. № 1 (23). С. 120- 123.

5. *Михеева Т.Н.* И снова об общественном контроле: грядущие новации законодательства // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 5. С. 34-37.

6. *Михеева Т.Н., Маслов Е.В.* О роли общественных советов муниципальных образований в осуществлении общественного контроля // Марийский юридический вестник. 2016. № 2 (17). С. 18-21.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ В СФЕРЕ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ И РАЗВИТИЕ ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ЕГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ

Казанцева И.С.,

магистрант

Михеева Т.Н.,

д-р юрид. наук, профессор

ФГБОУ ВО «Марийский государственный университет»

Аннотация. Вопросы конфликта интересов в сфере гражданской службы не теряют актуальности, поскольку они находятся в тесной связи с другим правовым и социальным явлением – коррупцией. Статья посвящена анализу института конфликта интересов, его особенностям в сфере государственной гражданской службы, правовым инструментам и механизмам урегулирования. Аргументированы некоторые предложения автора по решению выявленных проблемных вопросов.

Ключевые слова: гражданская служба, конфликт интересов, правовое регулирование.

В последние годы наблюдается активный поиск эффективных механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов в системе государственной службы. Для успешного решения данной проблемы, являющейся на сегодняшний день одной из наиболее актуальных в теории и практике государственной службы, необходимо, прежде всего, уяснить природу такого рода конфликта.

Формирование механизма предотвращения коррупции, выявления и разрешения конфликтов интересов на государственной службе является одной из наиболее актуальных и важных задач в государстве и считается самостоятельным направлением государственной антикоррупционной политики [4].

В настоящее время проблемы, связанные с урегулированием конфликтов интересов на государственной службе, достаточно широки и разнообразны. За последнее время количество нормативных актов, которые регулируют конфликты интересов на государственной службе, значительно возросло. В данный момент к ним относятся: Конституция РФ, нормы антикоррупционного законодательства, принципы охраны и защиты прав и свобод человека, государственной службы, внедрение механизма противодействия и предотвращения коррупции, формирование непосредственно государственной службы, а также совершенствование системы государственных отношений. За последние несколько лет Правительством РФ была проведена значительная работа по выработке и внедрению механизмов, применяемых для борьбы с коррупцией в системе государственной службы. В первую очередь следует выделить административные меры профилактики коррупции:

- формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;
- проведение антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов;
- представление в установленном законом порядке квалификационных требований для граждан, претендующих на государственную должность, а также проверка представляемой ими информации;
- увольнение и (или) освобождение лица, занимающего государственную или муниципальную должность, в случае непредставления информации или представления заведомо неверной или неполной информации о доходах, расходах, имуществе и имущественных обязательствах;
- внедрение в практику работы органов государственной власти того, что при назначении чиновника на вышестоящую должность необходимо учитывать длительное, безупречное и эффективное выполнение своих служебных обязанностей;
- развитие института общественного и парламентского контроля над соблюдением законодательства РФ в области противодействия коррупции.

Разрешение конфликта интересов подразумевает вмешательство на любом этапе в ситуацию конфликта интересов, с целью устранения противоречия между личной заинтересованностью государственного служащего и интересами государственной службы, а также предотвращение или сведение к минимуму причиненного вреда. Личная заинтересованность государственного служащего – одна из главных проблем, которую трудно уничтожить. Она может влиять на выполнение служащим своих должностных обязанностей, при этом может возникнуть противоречие между интересами государственного служащего и граждан, а также общества в целом и

организациями [2]. Таким образом, под личной заинтересованностью рассматривается возможность получения чиновником прибыли, а именно материальной выгоды для него и его семьи.

Владея информацией о существующих типовых ситуациях конфликта интересов, а также располагая личным опытом, государственный служащий способен принять верное решение и не допустить развития конфликтной ситуации, что, безусловно, будет способствовать надлежащему исполнению им своих служебных обязанностей в соответствии с принципами законности, справедливости, соблюдения прав и свобод человека и гражданина [1]. Такие понятия, как конфликт интересов и личная заинтересованность, представлены в статье 10 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Разрешение конфликта интересов на государственной службе требует непосредственного воздействия на процесс управления, проведения системного анализа, мониторинга областей государственной деятельности, наиболее подверженных риску коррупции, а также рационального и эффективного принятия решений, мониторинга их реализации и прогнозирования развития [3].

Важная роль в разрешении конфликтов интересов в государственной службе принадлежит работодателю и непосредственному руководителю государственного служащего и состоит в следующем: лица, назначенные для исполнения своих полномочий, обязаны контролировать и анализировать поведение подчинённых чиновников; принимать меры по предотвращению и разрешению конфликтов интересов, а также устранению последствий конфликта интересов, в том числе восстановлению доверия населения к государственному органу. Непринятие чиновником мер по предотвращению или разрешению конфликта интересов является грубым правонарушением, которое приводит к увольнению со службы. Работодатель, которому стало известно о личных интересах работника, обязан принять меры для предотвращения или разрешения конфликта интересов. Вместе с тем урегулированию конфликта интересов на государственной службе может содействовать реализация следующих мер:

- осуществление мониторинга исполнения государственным служащим своих должностных обязанностей, которые занимают должность, предрасположенную к коррупционному риску, из чего следует ликвидация таких рисков;

- введение кадровых технологий, которые направлены на усовершенствование системы отбора кандидатов на замещение государственных должностей, предрасположенных к коррупционному риску;

- создание системы поощрений и вознаграждений государственных служащих за соблюдение ими антикоррупционных стандартов служебного поведения.

Конфликт интересов в системе государственной службы является довольно сложным явлением, которое требует дальнейшего изучения как на законодательном, так и на правоприменительном уровне. Необходимо особо выделить тот факт, что предотвращение конфликта интересов, разрешение личной заинтересованности государственных служащих является хорошо организованной правовой работой государственных и муниципальных органов и общества. Реализация этих мероприятий требует скоординированных решений, непосредственного опыта и подведения результатов. Следует выполнять постоянный мониторинг соблюдения государственными и муниципальными служащими требований к служебному поведению и устранению возникающих конфликтов интересов на государственной службе.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Зиновьева Е.Г., Кузнецова М.В., Лимарева Ю.А.* Анализ системы межорганизационного обмена опытом муниципальных служащих на примере деятельности администрации Магнитогорска // Менеджмент в России и за рубежом. 2018. № 2. С. 69–77.
2. *Карцева К.Г., Тупикова В.А., Каткова В.А.* Конфликт интересов на государственной службе как социальный конфликт // Актуальные исследования. 2019. №3(3). С. 94–97.
3. *Костюк О.Н.* Порядок разрешения конфликта интересов на государственной службе // Мир современной науки. 2012. №3. С. 83–92.
4. *Саввиди А.С., Борисихина Д.А.* Порядок разрешения конфликта интересов на государственной службе // Инновационные технологии научного развития. 2017. №5. С. 77–79.

ПРОФЕССИОНАЛИЗМ И КОМПЕТЕНТНОСТЬ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ КАК ПРИНЦИП ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Караваева Ю.С.,

магистрант

Петренко Н.И.,

д-р юрид. наук, профессор

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация В статье анализируются современные проблемы и основные направления совершенствования уровня профессионализма и профессиональной компетентности государственных гражданских служащих Российской Федерации.

Ключевые слова: профессионализм гражданских служащих, кадровый состав государственной гражданской службы, дополнительное профессиональное

образование, профессиональное развитие, повышение квалификации, профессиональная переподготовка.

Субъекты государственной службы в Российской Федерации - это государственные служащие, к которым предъявляются определенные требования, в том числе наличие обязательного профессионального образования и компетентности в соответствующей области. Такие качества как компетентность и профессионализм государственного гражданского служащего закреплены в законе, в частности в ст. 4 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [2].

За годы реформирования и развития государственной службы РФ нормативная база профессионального обучения, повышения квалификации и профессиональной переподготовки государственных служащих претерпела серьезные изменения. Последние произошли не так давно. Во исполнение Указа Президента РФ «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 годы» были внесены изменения в Закон о гражданской службе, в соответствии с которыми устанавливается новый подход к профессиональному развитию гражданских служащих.

Профессиональное развитие и подготовка компетентных кадров являются приоритетными направлениями при формировании персонала на поприще государственной гражданской службы. Кроме того, в законе о государственной гражданской службе подчеркивается важность профессионального развития гражданского служащего, которая должно происходить непрерывно, то есть в течение всего срока прохождения гражданской службы. Необходимость обязательного профессионального развития государственных чиновников подчеркивается в Указе Президента № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации» [3].

Произошедшая отмена обязательной периодичности повышения квалификации большинству экспертов представляется логичной, так как профессиональное обучение, будь то повышение квалификации или иные мероприятия профессионального развития, не должно восприниматься гражданскими служащими как формальное обязательное, отнимающее время от исполнения служебных обязанностей. Они должны быть сами заинтересованы в непрерывном профессиональном развитии, выполняя тем самым обязанность, предусмотренную ст. 15 Закона о гражданской службе, направленную на поддержание на должном уровне квалификации [4, с. 84]. Кроме того, этому есть и более прагматичное объяснение: анализ данных Росстата позволил

специалистам сделать вывод, что требование законодательства об очередности обучения (один раз в три года) в отношении каждого государственного служащего зачастую не выполнялось из-за недостаточности финансирования и количества направляемых на обучение служащих согласно государственному заказу [8, с. 363].

В то же время сегодня появились конкретные основания для участия служащего в мероприятиях по профессиональному развитию. Как представляется, такие изменения могут негативно сказаться на всеобщности профессионального развития. Может возникнуть ситуация, когда одни служащие действительно будут непрерывно участвовать во всех мероприятиях профессионального развития, а другие – годами сидеть и ждать, когда появятся необходимые основания. Во многом этот вопрос может решить качественно новый инструмент для реализации дополнительного образования государственного служащего - так называемый образовательный сертификат на дополнительное профессиональное образование гражданского служащего, цель которого - реализация профессионального развития государственного гражданского служащего.

Анализ литературы свидетельствует, что профессиональное развитие государственного гражданского служащего должно быть направлено на обновление и усовершенствование знаний по своей специальности, поскольку является высочайшим проявлением профессионализма. Основные показатели профессионализма содержатся в квалификационных требованиях для замещения должностей гражданской службы [5, с. 1029]. Тем не менее, несмотря на проводимые мероприятия по совершенствованию системы квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы, до сих пор они не в полной мере унифицированы, что приводит к различным подходам к пониманию квалификации, уровня профессиональной подготовленности служащих. Федеральный закон № 273-ФЗ в Российской Федерации определяет квалификацию таким образом: «уровень знаний, умений, навыков и компетенции, характеризующий подготовленность к выполнению определенного вида профессиональной деятельности» [1]. Таким образом, законодатель ввел в описание квалификации новое понятие «компетенция». К сожалению, ни в указанном Законе, ни в связанных с ним подзаконных актах не дается дефиниция этого весьма многозначного понятия.

Как представляется, компетенция должна определяться через совокупность знаний, умений и навыков. Подтверждение этому можно найти в научных исследованиях. Так, В.П. Уманская и Ю.В. Малеванова определяют

компетенцию таким образом: «совокупность знаний, понимания, опыта и ценностных отношений, которые могут быть продемонстрированы по завершении обучения (курса, образовательной программы). При этом результаты обучения могут быть освоены в процессе не только формального образования, но и неформального и спонтанного обучения» [7, с. 142].

Учитывая вышесказанное, обучение гражданских служащих должно быть направлено на освоение ими определенной компетенции во взаимосвязи с профессиональными стандартами и квалификационными требованиями к профессиональным знаниям, навыкам и умениям, что, как представляется, должно быть четко определено в нормативных правовых актах.

Необходимо обратить внимание и на то, что в условиях постоянного сокращения финансирования на цели профессионального развития и появления новых современных форм обучения, таких как адаптационные мероприятия, наставничество, мероприятия по обмену опытом, вводные тренинги, учебные семинары, служебные подготовки, компьютерные симуляторы, мастер-классы, нормативную базу которых еще только предстоит разработать [9, с. 154], нельзя допустить отмирание традиционной системы дополнительного профессионального образования (ДПО), включающей повышение квалификации и профессиональную переподготовку.

Для этого видится важным на практике обеспечить взаимосвязь законодательства о государственной службе и об образовании в части дополнительного профессионального образования. Программы ДПО должны быть конкурентоспособными, практико-ориентированными и нацелены на индивидуальное планирование профессионального развития служащего, а их содержание – соответствовать конкретным должностным (служебным) обязанностям служащего.

Считаем, что именно с учетом задач и потребностей, поставленных государством перед служащими, необходимо выстраивать стратегию дополнительного профессионального образования. Программы дополнительного профессионального образования должны иметь своей целью постоянное развитие компетенции государственных гражданских служащих, в частности: управленческих и коммуникативных навыков, высокого уровня правосознания, который включает в себя крайне негативное отношение к коррупции и её проявлениям. Программы дополнительного профессионального образования должны разрабатываться с учетом современных реалий, в частности, для решения конкретных государственных задач, программы должны содержать прикладные знания, которые я государственный Гражданский служащий может применить в своей профессиональной деятельности.

Таким образом, к факторам мотивации, которые могли бы заинтересовать служащего и побудить его к профессиональному обучению, можно отнести: а) связь целей обучения с непосредственным выполнением служебных обязанностей; б) перспективы должностного роста и материального стимулирования; в) заинтересованность самим процессом обучения; г) заинтересованность со стороны непосредственного начальника или представителя нанимателя в дополнительном профессиональном образовании служащих. Для этого необходимо связать профессиональное развитие с процедурой прохождения аттестации служащих. Она должна заключаться в оценке не только профессиональной служебной деятельности служащего на соответствие должности, но и уровня профессионального развития, достигнутых результатов обучения, которые должны влиять на успешное выполнение служащим должностных обязанностей. При этом видится целесообразным создание унифицированной системы оценки достижения гражданскими служащими определенного уровня профессионального развития.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 17.02.2021) «Об образовании в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 31.12.2012, N 53 (ч. 1), ст. 7598.
2. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 02.08.2004, N 31, ст. 3215.
3. Указ Президента РФ от 21.02.2019 N 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 25.02.2019, N 8, ст. 765
4. *Васильева Е.А.* Профессиональная деятельность государственных служащих: компетентностный подход // Новая наука: Проблемы и перспективы. 2020. № 53. С. 82-86.
5. *Казарян С.А.* Профессионализм как основание управленческих решений государственных гражданских служащих // Экономика и предпринимательство. 2019. № 8 (109). С. 1028-1030.
6. *Тихомирова О.А.* Государственная гражданская служба как публично-правовой институт и вид профессиональной деятельности // Вопросы российского и международного права. 2019. Т. 9. № 3. С. 171-176.
7. *Уманская В.П.* Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. М.: Норма, 2020. 176 с.
8. *Шамахов В.А.* Профессионализм на государственной гражданской службе: технологии достижения // Экономика и социум. 2020. № 6. С. 362-365.
9. *Шачнев С.А.* Профессионализация государственной службы: проблемные аспекты и пути достижения эффективности // Современное общество и власть. 2020. № 2. С. 152-156.

ПРИНЦИПЫ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ПРАКТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ

Караваяева Ю.С.,

магистрант,

Петренко Н.И.,

д-р юрид. наук, профессор

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация. Статья посвящена правовому регулированию отдельных принципов гражданской службы и проблемам практической реализации такого принципа как доступность информации о государственной гражданской службе.

Ключевые слова: государственные органы, государственный служащий, принципы гражданской службы, информация.

Статья 4 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепила следующие принципы государственной гражданской службы Российской Федерации: «приоритет прав и свобод человека и гражданина; единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации; равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего; профессионализм и компетентность гражданских служащих; стабильность гражданской службы; доступность информации о гражданской службе; взаимодействие с общественными объединениями и гражданами; защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность» [2].

Статьи Конституции РФ гласят о том, что: «в принципах государственной гражданской службы находят свое отражение идеи права и правового государства, основы конституционного строя и общие принципы организации институтов государственной власти, закрепленные в Конституции РФ либо вытекающие из нее» [1].

Кроме того, в Конституции говорится о том, что: «все они взаимосвязаны и взаимозависимы и в своей совокупности образуют исходные начала

организации гражданской службы, определяют функционирование и позитивные тенденции ее развития. По отдельности каждый из них отражает определенную закономерность в организации государственной гражданской службы и деятельности гражданских служащих в Российской Федерации» [1].

Принцип доступности информации о гражданской службе в государственных органах реализуется на практике в соответствии с положением пункта 2 статьи 24 Конституции Российской Федерации, которая гласит о том, что государственные органы и органы местного самоуправления в лице руководящих лиц должны обеспечить каждому гражданину своевременное информирование о нормативных документах, затрагивающих его конституционные права и свободы.

Обозначенный метод участия в делах государственной службы, на практике реализованный в ст.ст. 22 и 48 Закона № 79-ФЗ, вполне соответствует идее правового государства в его современном понимании, основополагающими принципами которого являются прозрачность осуществления государственной власти, а также ее подконтрольность широкому кругу общественности [3, с. 10].

В то же время на практике для государственных служащих устанавливаются определенные запреты, которые в том числе могут препятствовать открытости и подконтрольности публичной службы. Так, например, пункт 10 части 1 статьи 17 Закона о государственной гражданской службе Российской Федерации гласит о том, что государственный служащий не должен публично высказываться, а также давать оценку и анализ деятельности государственных органов, в которых он работает, и руководящих лиц в средствах массовой информации, а также критиковать решения своего непосредственного начальства и высказываться по этому поводу в общественных местах

Несмотря на заявленные цели, которые должен преследовать институт ограничения выражения мнения государственными служащими, на практике нередко возникают ситуации, при которых запрет на публичную оценку отдельных событий превращается в инструмент злоупотреблений со стороны отдельных лиц и нарушения прав рядовых служащих и искажения информации о реальном положении дел в государственном механизме [4, с. 17].

При этом введение данного запрета преследовало цель предотвратить нанесение ущерба авторитету государственных органов рядовыми государственными служащими [6, с. 15]. В связи с этим исследователям видится еще более странным то, что законодатель не учел то обстоятельство, что выражение собственных суждений и мнений со стороны служащих может также и предотвратить возможные нарушения в государственной службе и, как

следствие, позволит повысить авторитет и эффективность государственного бюрократического аппарата [5, с. 19].

Как представляется, рассматриваемый запрет прямо противоречит принципу доступности информации о гражданской службе, поскольку, ограничивая свободу слова и выражения собственных мыслей относительно тех или иных событий, происходящих внутри органов государственной власти, он не позволяет общественности получить информацию о государственной службе, кроме как из официальной позиции пресс-службы государственных органов. Однако в силу того, что в процессе осуществления своей деятельности сотрудники пресс-служб государственных органов обязаны подчиняться своему непосредственному руководителю и вышестоящему ведомству, а, следовательно, также ограничены в своих оценках относительно тех или иных событий, то граждане Российской Федерации зачастую лишены возможности узнать истинное мнение рядовых гражданских служащих относительно происходящих событий [5, с. 23].

Более того, обозначенный запрет не согласуется не только с элементарными и необходимыми в демократическом обществе началами, но и противоречит действительным целям и задачам самой государственной службы, служа инструментом обеспечения узких, кулуарных интересов отдельных чиновников. Видится очевидным, что сокрытие информации относительно противоправных деяний должностных лиц, на которых возложены отдельно публично-властные функции, может нанести ущерб отдельной личности, обществу и государству значительно больший, нежели высказывание субъективного (возможно, в отдельных случаях необоснованного) мнения и оценки со стороны рядового служащего в средствах массовой информации. Именно открытость для широкого круга общественности информации и способность граждан влиять на события, происходящие в государственной службе, должны способствовать повышению авторитета последней не только среди граждан, но и среди самих служащих. Как представляется, в настоящее время существует необходимость законодательного реформирования рассматриваемого запрета. Отмена либо видоизменение данного запрета не только не навредят, но и могут сказаться самым лучшим образом на качестве и законности деятельности всей системы государственных органов Российской Федерации. Видится целесообразным если не отменить запрет, закрепленный в п. 10 ч. 1 ст. 17 Закона № 79-ФЗ, то как минимум внести в него существенные изменения и изложить в следующей формулировке: «В связи с прохождением государственной службы гражданскому служащему запрещается: допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации,

содержащие оскорбительные, унижающие честь и достоинство, либо неподтвержденные, содержащие клевету выражения, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности».

Реализация предлагаемых мер будет способствовать: 1) пресечению нарушения основополагающих прав и свобод государственных гражданских служащих, 2) получению широкому кругу общественности доступа к информации о реальном положении дел в государственной службе, тем самым сделав ее более прозрачной и подконтрольной институтам гражданского общества, 3) возложению на государственных служащих обязанности не допускать необоснованные высказывания в отношении деятельности государственных органов и их руководителей, которые могут несправедливо нанести ущерб авторитету государственных органов.

Реформирование положений, регулирующих обозначенный запрет, видится еще более эффективным, если принять во внимание то, что государственные служащие в большинстве случаев нарушения запрета на публичные высказывания допускают критические замечания вовсе не в отношении направлений государственной политики и деятельности государственных органов, а в отношении конкретных случаев противоправных действий со стороны должностных лиц. Более того, государственная служба, являясь формой осуществления публично-властных функций, должна быть полностью подконтрольна институтам гражданского общества, а, следовательно, данная деятельность должна осуществляться на принципах прозрачности и правомерности, чему в значительной степени будет способствовать открытое мнение самих государственных служащих.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. Режим доступа: СПС Консультант Плюс (дата обращения: 25.12.2020).
2. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
3. *Алексеева Л.А., Тропина Д.В.* Права и свободы: конституционное закрепление и законодательное ограничение // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 8-11.
4. *Переседов А.М.* Соотношение принципов открытости государственной гражданской службы, приоритета прав и свобод человека с ограничением, налагаемым на свободу выражения собственных суждений и мнения со стороны государственных служащих // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 4. С. 14-18.

5. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Свобода слова на государственной гражданской службе: демонтаж завершен // Административное право и процесс. 2017. № 11. С. 18-25.
6. Мадаев С.С. Доступность информации о государственной службе: проблемы взаимодействия гражданского общества и органов государственной власти // Журнал российского права. 2016. № 1 (229). С. 15-19.
7. Пресняков М.В. Принудительная лояльность на государственной службе // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 11. С. 88-94.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ МАРИЙ ЭЛ

*Комарова А.А.,
магистрант,*

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация. Данная статья посвящена нормативно-правовому регулированию противодействия коррупции в Республике Марий Эл с точки зрения его основ. В ней приводятся основные нормативные правовые акты, формирующие базис региональной антикоррупционной политики отдельно взятого субъекта Российской Федерации. Автором проводится анализ основных результатов работы по совершенствованию нормативно-правового обеспечения противодействия коррупции в Республике Марий Эл и корректировке республиканской нормативной правовой базы за последние пять лет, в том числе с участием Министерства внутренней политики, развития местного самоуправления и юстиции Республики Марий Эл.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, антикоррупционное законодательство, Республика Марий Эл, законодательные акты, подзаконные нормативные правовые акты, муниципальные нормативные правовые акты, совершенствование нормативно-правового обеспечения, государственные органы и органы местного самоуправления, Министерство внутренней политики, развития местного самоуправления и юстиции Республики Марий Эл.

На сегодняшний день тема коррупции остается крайне актуальной, подчеркивается опасность последствий этого явления для развития общественных институтов [57, с. 67].

Противодействие коррупции выступает отдельным направлением государственной политики. Оно, например, строго соотносится с уголовно-правовыми мерами в части наказания за преступления коррупционного характера [55, с. 36-39], непосредственно связано с управлением государственной службой в отношении соблюдения правил служебного поведения [59, с. 49-51], включает в себя определенные превентивные меры [56, с. 11-14] и так далее. Тем самым такая деятельность формирует особую область общественных отношений, регулируемых взаимосвязанными нормами права.

Институционально в первую очередь противодействие коррупции регулируется на уровне норм международного права [2; 3; 4; 5], вместе с тем в каждой стране складываются свои особенности правового регулирования данных отношений [58, с. 2].

В России, по смыслу п. «б» ч. 1 ст. 72 ее Основного закона [1] вопросы противодействия коррупции находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее 85 субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ).

Следует отметить, что не все вопросы, посвященные противодействию коррупции, регулируются законодательством субъектов Российской Федерации, некоторые из них (например, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений, привлечение к уголовной ответственности за коррупционные преступления) относятся к исключительным полномочиям федеральных органов государственной власти. Как отмечает А.А. Мартынова, к компетенции региональных органов власти преимущественно относятся превентивные полномочия [54, с. 23].

В настоящее время правовые основы противодействия коррупции сформированы во всех субъектах Российской Федерации.

В Республике Марий Эл основы правового регулирования отношений в сфере противодействия коррупции закреплены в республиканском Законе от 07.05.2010 № 15-З «О противодействии коррупционным проявлениям на территории Республики Марий Эл», где определены основные задачи и меры по противодействию коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл [10].

Другими законодательными актами в данной сфере являются Законы Республики Марий Эл от 29.12.2014 № 60-З «О порядке увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности Республики Марий Эл, в связи с утратой доверия» [11] и от 05.12.2019 № 53-З «О регулировании некоторых вопросов представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера отдельными категориями граждан и должностных лиц» [14]. Последний из приведенных Законов, в частности, распространяется на граждан, претендующих на замещение должности главы администрации муниципального образования и замещающих указанную должность, а также на лиц, замещающих муниципальные должности.

Система подзаконных нормативных правовых актов, регулирующая вопросы противодействия коррупции в Республике Марий Эл, и направленная на обеспечение единообразия принципов и подходов к деятельности в данной области, представлена:

1) Указами Главы (Президента) Республики Марий Эл:

– от 11.06.2009 № 99 «Об утверждении перечня должностей государственной гражданской службы Республики Марий Эл, при замещении которых государственные гражданские служащие Республики Марий Эл

обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» [16];

– от 11.06.2009 № 100 «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Республики Марий Эл, и лицами, замещающими государственные должности Республики Марий Эл, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» [17];

– от 11.06.2009 № 101 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Республики Марий Эл, и государственными гражданскими служащими Республики Марий Эл сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» [18];

– от 17.11.2009 № 244 «О Порядке уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений государственного гражданского служащего Республики Марий Эл, представителем нанимателя для которого являются Глава Республики Марий Эл или Правительство Республики Марий Эл» [19];

– от 02.12.2009 № 253 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Республики Марий Эл, и лицами, замещающими государственные должности Республики Марий Эл, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Республики Марий Эл» [20];

– от 02.12.2009 № 254 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Республики Марий Эл, и государственными гражданскими служащими Республики Марий Эл, и соблюдения государственными гражданскими служащими Республики Марий Эл требований к служебному поведению» [21];

– от 19.08.2010 № 162 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Республики Марий Эл и урегулированию конфликта интересов» [22];

– от 19.08.2010 № 163 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» [23];

– от 02.03.2011 № 24 «О Кодексе этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Республики Марий Эл» [24];

– от 04.05.2012 № 57 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления в Республике Марий Эл, и муниципальными служащими, и соблюдения муниципальными служащими требований к служебному поведению» [25];

– от 06.06.2012 № 63 «О Порядке образования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов в органах местного самоуправления в Республике Марий Эл» [26];

- от 15.05.2013 № 80 «О мерах по реализации отдельных положений Указа Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г.» [27];
- от 15.05.2013 № 82 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» [28];
- от 09.08.2013 № 142 «Вопросы противодействия коррупции» [29];
- от 03.04.2014 № 75 «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации» [30];
- от 05.05.2015 № 96 «Об утверждении перечня должностей государственной гражданской службы Республики Марий Эл, при замещении которых государственным гражданским служащим Республики Марий Эл запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» [31];
- от 02.10.2015 № 283 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» [32];
- от 15.10.2015 № 287 «Об утверждении Положения об управлении Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений» [33];
- от 12.02.2016 № 28 «О требованиях к размещению и наполнению разделов, посвященных вопросам противодействия коррупции, официальных сайтов государственных органов Республики Марий Эл и внесении изменений в Указ Президента Республики Марий Эл от 1 апреля 2010 г. № 63» [34];
- от 14.03.2016 № 56 «Об утверждении Положения о порядке сообщения лицами, замещающими государственные должности Республики Марий Эл и отдельные должности государственной гражданской службы Республики Марий Эл, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые указы Главы (Президента) Республики Марий Эл» [35];
- от 26.07.2017 № 199 «Об утверждении Положения о порядке разрешения представителем нанимателя лицам, замещающим отдельные должности государственной гражданской службы Республики Марий Эл, на участие на безвозмездной основе в управлении некоммерческими организациями» [37];
- от 28.11.2017 № 305 «О Комиссии при Главе Республики Марий Эл по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов» [39];
- от 24.02.2021 № 23 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о

внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [45];

2) Постановлениями Правительства Республики Марий Эл:

– от 04.09.2009 № 204 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов)» [46];

– от 27.03.2013 № 88 «О представлении лицом, поступающим на работу на должность руководителя государственного учреждения Республики Марий Эл, а также руководителем государственного учреждения Республики Марий Эл сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей, о проверке достоверности и размещении (опубликовании) этих сведений» [47];

– от 29.06.2016 № 307 «О Программе противодействия коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл на 2016-2020 годы» [48].

Работа по совершенствованию нормативно-правового обеспечения противодействия коррупции в Республике Марий Эл и корректировке республиканской нормативной правовой базы, в том числе в связи с изменениями, вносимыми в антикоррупционное законодательство Российской Федерации, осуществляется непрерывно уже много лет.

Если говорить о нормативных правовых актах, принятых за последние пять лет, и направленных на совершенствование организационных основ противодействия коррупции в Республике Марий Эл, то можно, с разбивкой по годам, упомянуть следующие из них.

Так, в 2016 г. в целях реализации федерального законодательства о противодействии коррупции был принят Закон Республики Марий Эл от 29.02.2016 № 9-З «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Марий Эл в области парламентской деятельности», которым установлен порядок сообщения депутатом о возникновении личной заинтересованности при осуществлении своих полномочий, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принятия мер по предотвращению или урегулированию такого конфликта [12].

Также в 2016 г. в государственных органах и органах местного самоуправления Республики Марий Эл приняты нормативные правовые акты (муниципальные нормативные правовые акты), которыми утверждены:

– порядки сообщения лицами, замещающими должности государственной гражданской службы Республики Марий Эл (муниципальные должности и должности муниципальной службы), возникновения личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта;

– порядки представления лицами, замещающими муниципальные должности, сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах,

расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей;

– положения о комиссиях Собраний депутатов по контролю за достоверностью сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых лицами, замещающими муниципальные должности, и урегулированию конфликта интересов.

В 2017 г. приняты:

– Законы Республики Марий Эл от 04.08.2017 № 31-З «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Марий Эл в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» [13] и № 32-З «О представлении гражданином, претендующим на замещение муниципальной должности, должности главы администрации муниципального образования по контракту, лицами, замещающими указанные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверке достоверности и полноты указанных сведений» (применялся до 15 декабря 2019 г., затем утратил силу) [53];

– Указ Главы Республики Марий Эл от 21.04.2017 № 106 «О внесении изменений в некоторые указы Главы (Президента) Республики Марий Эл» [36];

– Указ Главы Республики Марий Эл от 04.08.2017 № 207 «О внесении изменения в Указ Главы Республики Марий Эл от 2 октября 2015 г. № 283» [38].

В течение 2018 г. были внесены изменения в некоторые Указы Главы Республики Марий Эл в части обеспечения гарантий организационной и функциональной независимости органа субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений от лиц, в отношении которых такой орган уполномочен проводить проверки соблюдения требований законодательства о противодействии коррупции [40], а также в части изменения состава Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Марий Эл, утвержденного Указом Главы Республики Марий Эл от 02.10.2015 № 283 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» [41; 42].

Во исполнение подп. «б» п. 3 Указа Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018-2020 годы» [9] Постановлением Правительства Республики Марий Эл от 28.09.2018 № 395 «О внесении изменений в постановление Правительства Республики Марий Эл от 29 июня 2016 г. № 307» [51] внесены изменения в Программу противодействия коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл на 2016-2020 годы [48].

В 2019 г. внесены изменения в Указы Главы Республики Марий Эл:

– от 26.07.2017 № 199 «Об утверждении Положения о порядке разрешения представителем нанимателя лицам, замещающим отдельные должности государственной гражданской службы Республики Марий Эл, на участие на безвозмездной основе в управлении некоммерческими организациями» – в части исключения из порядка разрешения служащим на участие на безвозмездной основе в управлении некоммерческими организациями органа профессионального союза и выборного органа

первичной профсоюзной организации, созданных в государственном органе [43];

– от 02.10.2015 № 283 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» – в части изменения состава Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Марий Эл [44].

В 2020 г. в целях дальнейшей реализации федерального законодательства о противодействии коррупции принят Закон Республики Марий Эл от 03.08.2020 № 15-3 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Республики Марий Эл в области противодействия коррупции» [15], который распространил свое действие на муниципальных служащих, а также на лиц, замещающих должность главы муниципального образования, выборных должностных лиц местного самоуправления и иных лиц, замещающих муниципальные должности и осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, лиц, замещающих государственную должность Республики Марий Эл и осуществляющих свои полномочия на постоянной основе. Для этих лиц в указанном законе урегулированы вопросы участия на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией.

Также в 2020 г. подготовлены проекты четырех Указов Главы Республики Марий Эл о внесении изменений в соответствующие Указы Главы Республики Марий Эл, направленных на приведение республиканских нормативных правовых актов в соответствие с изменениями, внесенными нормативными правовыми актами Российской Федерации в антикоррупционное законодательство.

В целях оказания организационно-правовой поддержки органам местного самоуправления и корректировки муниципальной правовой базы, Министерством внутренней политики, развития местного самоуправления и юстиции Республики Марий Эл (до 27 октября 2017 г. – Министерством юстиции Республики Марий Эл) в 2016-2020 гг. проделана следующая работа.

1. В 2016 г. этим органом исполнительной власти Республики Марий Эл разработаны методические материалы, модельные правовые акты по нормативному правовому регулированию вопросов, касающихся соблюдения главой местной администрации запретов, ограничений и обязательств в сфере противодействия коррупции, с учетом особенностей, обусловленных его правовым статусом. Всего представлено для включения в регистр муниципальных правовых актов более 300 таких правовых актов, принятых на основе модельных. Также разработаны модельные положения по нормативному правовому регулированию вопросов, касающихся соблюдения запретов, ограничений и обязательств в сфере противодействия коррупции лицами, замещающими муниципальные должности. Для включения в регистр муниципальных правовых актов представлено более 200 таких правовых актов.

2. В 2017 г. для органов местного самоуправления в рамках реализации Федерального закона от 03.04.2017 № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия

коррупции» [7] разработаны следующие модельные муниципальные правовые акты:

- о передаче органами местного самоуправления сельского поселения части полномочий в сфере осуществления мер по противодействию коррупции органам местного самоуправления муниципального района;

- о назначении ответственного должностного лица муниципального района;

- о проверке соблюдения лицом, замещающим муниципальную должность, ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов;

- об утверждении Положения о комиссии Собрания депутатов по координации работы по противодействию коррупции;

- о порядке размещения сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера у лиц, замещающих муниципальные должности, должность главы администрации муниципального образования и членов их семей на официальном сайте муниципального образования и предоставления этих сведений общероссийским и (или) республиканским средствам массовой информации для опубликования;

- о порядке получения главой администрации муниципального образования разрешения на участие на безвозмездной основе в управлении некоммерческими организациями в качестве единоличного исполнительного органа или на вхождение в состав их коллегиальных органов управления (а также в отношении руководителя финансового управления (отдела), лиц, замещающих должность муниципальной службы).

3. В 2018 г. разработаны следующие проекты Постановлений Правительства Республики Марий Эл:

- «О внесении изменений в постановление Правительства Республики Марий Эл от 4 сентября 2009 г. № 204», которым предусмотрена возможность проведения независимой антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, их проектов, за исключением уставов муниципальных образований и муниципальных нормативных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований, а также их проектов;

- «О внесении изменений в постановление Правительства Республики Марий Эл от 4 сентября 2009 г. № 204», которым на основании Федерального закона от 11.10.2018 № 362-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [8] установлены дополнительные требования к физическим и юридическим лицам, претендующим на получение аккредитации в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, их проектов;

- «О внесении изменений в постановление Правительства Республики Марий Эл от 30 апреля 2009 г. № 106», которым установлен срок проведения Министерством внутренней политики, развития местного самоуправления и

юстиции Республики Марий Эл государственной регистрации нормативных правовых актов органов исполнительной власти Республики Марий Эл (до 15 рабочих дней) и предусмотрена возможность отказа в такой регистрации в случае выявления в них при проведении антикоррупционной экспертизы коррупциогенных факторов.

В последующем эти проекты Постановлений были приняты Правительством Республики Марий Эл и вступили в законную силу [49; 50; 52].

4. В 2019 г. для органов местного самоуправления (также как и для органов исполнительной власти РМЭ) Министерством внутренней политики, развития местного самоуправления и юстиции Республики Марий Эл были разработаны следующие модельные правовые акты:

- об утверждении Типового положения о конфликте интересов работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед органом исполнительной власти Республики Марий Эл;

- об утверждении Типового положения о конфликте интересов работников организаций, подведомственных администрации муниципального образования;

- об отдельных вопросах организации антикоррупционной работы;

- об утверждении Порядка представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы, а также сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципальными служащими;

- об утверждении Порядка проведения проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы, муниципальными служащими.

5. В 2020 г. для органов местного самоуправления Министерством внутренней политики, развития местного самоуправления и юстиции Республики Марий Эл разработан модельный правовой акт об утверждении Порядка принятия решения о применении к депутату Собрания депутатов, главе муниципального образования мер ответственности, предусмотренных ч. 7.3-1 ст. 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6].

Резюмируя вышеизложенное, сделаем следующие выводы:

1. Нормы о противодействии коррупции в Республике Марий Эл содержатся в региональных законодательных и подзаконных нормативных правовых актах, которые постоянно совершенствуются.

2. В 2016-2020 гг. с учетом изменений, вносимых в антикоррупционное законодательство Российской Федерации, своевременно осуществлялась корректировка республиканской и муниципальной нормативной правовой базы в области противодействия коррупции.

3. Органами государственной власти и органами местного самоуправления Республики Марий Эл с учетом требований

антикоррупционного законодательства приняты меры по приведению ведомственных нормативных правовых актов в соответствие с его требованиями, разработке программ, планов (внесению в них изменений) по противодействию коррупции, предусматривающих организационные, разъяснительные и иные меры, направленные на достижение конкретных результатов в работе по предупреждению коррупции, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 18.06.2021).

2. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999; вступила в силу для России – 01.02.2007) // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2394.

3. Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН; вступила в силу для России – 25.06.2004) // СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3882.

4. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН; вступила в силу для России – 08.06.2006) // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

5. Модельный закон о борьбе с коррупцией (принят в г. Санкт-Петербурге 03.04.1999 Постановлением 13-4 на 13-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 1999. № 21. С. 70-84.

6. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 11.06.2021 № 170-ФЗ) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2021. № 24 (ч. 1). Ст. 4188.

7. Федеральный закон от 03.04.2017 № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2017. № 15 (ч. 1). Ст. 2139.

8. Федеральный закон от 11.10.2018 № 362-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2018. № 42 (ч. 2). Ст. 6376.

9. Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018-2020 годы» // СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.

10. Закон Республики Марий Эл от 07.05.2010 № 15-3 «О противодействии коррупционным проявлениям на территории Республики Марий Эл» (в ред. от 03.08.2020 № 15-3) // Марийская правда. Официальный еженедельник. 2010. 14 мая (№ 18); [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

11. Закон Республики Марий Эл от 29.12.2014 № 60-3 «О порядке увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности Республики Марий Эл, в связи с утратой доверия» (в ред. от 26.10.2017 № 48-3) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

12. Закон Республики Марий Эл от 29.02.2016 № 9-3 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Марий Эл в области парламентской деятельности» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

13. Закон Республики Марий Эл от 04.08.2017 № 31-3 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Марий Эл в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» (в ред. от 03.08.2020 №

17-3) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

14. Закон Республики Марий Эл от 05.12.2019 № 53-3 «О регулировании некоторых вопросов представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера отдельными категориями граждан и должностных лиц» (в ред. от 05.05.2021 № 11-3) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

15. Закон Республики Марий Эл от 03.08.2020 № 15-3 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Республики Марий Эл в области противодействия коррупции» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

16. Указ Президента Республики Марий Эл от 11.06.2009 № 99 «Об утверждении перечня должностей государственной гражданской службы Республики Марий Эл, при замещении которых государственные гражданские служащие Республики Марий Эл обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» (в ред. от 19.03.2015 № 53) // Марийская правда. 2009. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

17. Указ Президента Республики Марий Эл от 11.06.2009 № 100 «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Республики Марий Эл, и лицами, замещающими государственные должности Республики Марий Эл, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (в ред. от 24.03.2020 № 46) // СЗ РМЭ. 2009. № 7. Ст. 313. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

18. Указ Президента Республики Марий Эл от 11.06.2009 № 101 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Республики Марий Эл, и государственными гражданскими служащими Республики Марий Эл сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (в ред. от 24.03.2020 № 46) // Марийская правда. – 2009. – 18 июня (№ 105) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

19. Указ Президента Республики Марий Эл от 17.11.2009 № 244 «О Порядке уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений государственного гражданского служащего Республики Марий Эл, представителем нанимателя для которого являются Глава Республики Марий Эл или Правительство Республики Марий Эл» (в ред. от 11.01.2018 № 3) // СЗ РМЭ. – 2009. № 12 (ч. 1). Ст. 516 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

20. Указ Президента Республики Марий Эл от 02.12.2009 № 253 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Республики Марий Эл, и лицами, замещающими государственные должности Республики Марий Эл, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Республики Марий Эл» (в ред. от 11.01.2018 № 3) // СЗ РМЭ. 2010. № 1 (ч. 1). Ст. 36 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

21. Указ Президента Республики Марий Эл от 02.12.2009 № 254 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Республики Марий Эл, и государственными гражданскими служащими Республики Марий Эл, и соблюдения государственных гражданскими служащими Республики Марий Эл требований к служебному поведению» (в ред. от 04.03.2021 № 28) [[Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

22. Указ Президента Республики Марий Эл от 19.08.2010 № 162 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Республики Марий Эл и урегулированию конфликта интересов» (в ред. от 11.01.2018 № 3) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

23. Указ Президента Республики Марий Эл от 19.08.2010 № 163 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» (в ред. от 11.01.2018 № 3) // Марийская правда. Официальный еженедельник. – 2010. – 27 августа (№ 33). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

24. Указ Президента Республики Марий Эл от 02.03.2011 № 24 «О Кодексе этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Республики Марий Эл» (в ред. от 11.01.2018 № 3) // Марийская правда. Официальный еженедельник. – 2011. – 06 мая (№ 17). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

25. Указ Главы Республики Марий Эл от 04.05.2012 № 57 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления в Республике Марий Эл, и муниципальными служащими, и соблюдения муниципальными служащими требований к служебному поведению» (в ред. от 04.03.2021 № 28) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

26. Указ Главы Республики Марий Эл от 06.06.2012 № 63 «О Порядке образования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов в органах местного самоуправления в Республике Марий Эл» (в ред. от 31.12.2015 № 367) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

27. Указ Главы Республики Марий Эл от 15.05.2013 № 80 «О мерах по реализации отдельных положений Указа Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г.» (в ред. от 04.03.2021 № 28) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

28. Указ Главы Республики Марий Эл от 15.05.2013 № 82 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (в ред. от 04.03.2021 № 28) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

29. Указ Главы Республики Марий Эл от 09.08.2013 № 142 «Вопросы противодействия коррупции» (в ред. от 04.03.2021 № 28) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

30. Указ Главы Республики Марий Эл от 03.04.2014 № 75 «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации» (в ред. от 07.08.2020 № 149) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

31. Указ Главы Республики Марий Эл от 05.05.2015 № 96 «Об утверждении перечня должностей государственной гражданской службы Республики Марий Эл, при замещении которых государственным гражданским служащим Республики Марий Эл запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

32. Указ Главы Республики Марий Эл от 02.10.2015 № 283 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» (в ред. от 09.12.2020 № 236) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

33. Указ Главы Республики Марий Эл от 15.10.2015 № 287 «Об утверждении Положения об управлении Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений» (в ред. от 31.10.2018 № 196) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

34. Указ Главы Республики Марий Эл от 12.02.2016 № 28 «О требованиях к размещению и наполнению разделов, посвященных вопросам противодействия коррупции, официальных сайтов государственных органов Республики Марий Эл и внесении изменений в Указ Президента Республики Марий Эл от 1 апреля 2010 г. № 63 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

35. Указ Главы Республики Марий Эл от 14.03.2016 № 56 «Об утверждении Положения о порядке сообщения лицами, замещающими государственные должности Республики Марий Эл и отдельные должности государственной гражданской службы Республики Марий Эл, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые указы Главы (Президента) Республики Марий Эл» (в ред. от 09.12.2020 № 236) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

36. Указ Главы Республики Марий Эл от 21.04.2017 № 106 «О внесении изменений в некоторые указы Главы (Президента) Республики Марий Эл» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

37. Указ Главы Республики Марий Эл от 26.07.2017 № 199 «Об утверждении Положения о порядке разрешения представителем нанимателя лицам, замещающим отдельные должности государственной гражданской службы Республики Марий Эл, на участие на безвозмездной основе в управлении некоммерческими организациями» (в ред. от 24.03.2020 № 46) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

38. Указ Главы Республики Марий Эл от 04.08.2017 № 207 «О внесении изменения в Указ Главы Республики Марий Эл от 2 октября 2015 г. № 283 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

39. Указ Главы Республики Марий Эл от 28.11.2017 № 305 «О Комиссии при Главе Республики Марий Эл по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов» (в ред. от 09.12.2020 № 236) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

40. Указ Главы Республики Марий Эл от 11.01.2018 № 3 «О внесении изменений в некоторые решения Главы (Президента) Республики Марий Эл» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

41. Указ Главы Республики Марий Эл от 29.03.2018 № 52 «О внесении изменения в Указ Главы Республики Марий Эл от 2 октября 2015 г. № 283» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

42. Указ Главы Республики Марий Эл от 02.08.2018 № 134 «О внесении изменений в некоторые указы Главы Республики Марий Эл» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

43. Указ Главы Республики Марий Эл от 29.03.2019 № 35 «О внесении изменения в Указ Главы Республики Марий Эл от 26 июля 2017 г. № 199» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

44. Указ Главы Республики Марий Эл от 20.09.2019 № 142 «О внесении изменений в Указ Главы Республики Марий Эл от 2 октября 2015 г. № 283» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://base.garant.ru/73540212/> (дата обращения: 18.06.2021).

45. Указ Главы Республики Марий Эл от 24.02.2021 № 23 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

46. Постановление Правительства Республики Марий Эл от 04.09.2009 № 204 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов)» (в ред. от 31.03.2021 № 140) // Марийская правда. – 2009. – 09 сентября (№ 161); [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

47. Постановление Правительства Республики Марий Эл от 27.03.2013 № 88 «О представлении лицом, поступающим на работу на должность руководителя государственного учреждения Республики Марий Эл, а также руководителем государственного учреждения Республики Марий Эл сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей, о проверке достоверности и размещении (опубликовании) этих сведений» (в ред. от 22.09.2020 № 363) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

48. Постановление Правительства Республики Марий Эл от 29.06.2016 № 307 «О Программе противодействия коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл на 2016-2020 годы» (в ред. от 28.09.2018 № 395) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

49. Постановление Правительства Республики Марий Эл от 24.04.2018 № 182 «О внесении изменений в постановление Правительства Республики Марий Эл от 4 сентября 2009 г. № 204» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

50. Постановление Правительства Республики Марий Эл от 25.04.2018 № 187 «О внесении изменений в постановление Правительства Республики Марий Эл от 30 апреля 2009 г. № 106» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

51. Постановление Правительства Республики Марий Эл от 28.09.2018 № 395 «О внесении изменений в постановление Правительства Республики Марий Эл от 29 июня 2016 г. № 307» [[Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

52. Постановление Правительства Республики Марий Эл от 28.12.2018 № 506 «О внесении изменений в постановление Правительства Республики Марий Эл от 4 сентября 2009 г. № 204» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

53. Закон Республики Марий Эл от 04.08.2017 № 32-3 «О представлении гражданином, претендующим на замещение муниципальной должности, должности главы администрации муниципального образования по контракту, лицами, замещающими указанные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверке достоверности и полноты указанных сведений» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021) (утратил силу).

54. *Мартынова А. А.* Анализ практик антикоррупционного законодательства в системе местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2019. № 4. С. 21-25.

55. *Шорохов В.Е.* Антикоррупционная политика ООН и России: сравнительно-правовой аспект // Международное публичное и частное право. 2019. № 6. С. 36-39.

56. *Шорохов В.Е.* Мировые практики формирования системы антикоррупционного образования и подготовки в контексте развития гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2019. № 3. С. 11-14.

57. *Шорохов В.Е.* Перспективы антикоррупционной политики в современной России // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2019. Т. 9, № 1 (37). С. 66-70.

58. *Шорохов В.Е.* Понятие и основные модели современной государственной антикоррупционной политики // Российская юстиция. 2020. № 6. С. 2-4.

59. *Шорохов В.Е.* Правовые основы государственной антикоррупционной политики в России // Российская юстиция. 2019. № 11. С. 49-51.

ОРГАНИЗАЦИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ И ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ МАРИЙ ЭЛ

*Комарова А.А.,
магистрант,*

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация. Данная статья посвящена особенностям законодательного регулирования, практике функционирования уполномоченных субъектов в сфере противодействия коррупции в отдельно взятом субъекте Российской Федерации. Проблема противодействия коррупции в системе государственного и муниципального управления связана с эффективностью административно-правовых средств, оптимальной организацией работы в данном направлении в государственных органах и органах местного самоуправления. Автором проводится анализ организации и осуществления деятельности по противодействию коррупции в государственных органах и органах местного самоуправления Республики Марий Эл за последние пять лет.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, Республика Марий Эл, государственные органы, органы местного самоуправления, управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений, Комиссия по координации работы по противодействию коррупции в Республике Марий Эл, комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, должностные лица кадровых служб.

Возрастание негативного влияния коррупции на формирование профессионального кадрового состава работников, замещающих должности в государственных и муниципальных органах власти, снижающего качество их

работы, определяет необходимость оптимизировать механизм противодействия коррупции в системе государственного и муниципального управления.

В Российской Федерации действует ведомственная модель организации противодействия коррупции, включающая деятельность соответствующих структурных подразделений внутри соответствующих органов власти [9, с. 59].

В государственных органах и органах местного самоуправления Республики Марий Эл деятельность по противодействию коррупции осуществляют:

1) управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений (далее – Управление);

2) Комиссия по координации работы по противодействию коррупции в Республике Марий Эл (далее – Комиссия);

3) комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, образованные в государственных органах Республики Марий Эл и в органах местного самоуправления в Республике Марий Эл;

4) комиссии по противодействию коррупции в организациях и иных государственных (муниципальных) учреждениях, находящихся в ведении государственных органов (органов местного самоуправления) Республики Марий Эл;

5) должностные лица кадровых служб, ответственные в государственных и муниципальных органах власти Республики Марий Эл за работу по профилактике коррупционных правонарушений.

1. Управление является уполномоченным структурным подразделением (органом) Администрации Главы Республики Марий Эл, на которое возложены задачи и функции по профилактике коррупционных и иных правонарушений [8, п. 2].

Оно на постоянной основе оказывает содействие региональным органам государственной власти и органам *местного самоуправления* по вопросам организации работы по противодействию коррупции, которая строится на плановой (программной) основе. Здесь необходимо уточнить, что в государственных органах власти Республики Марий Эл разрабатываются и реализовываются планы противодействия коррупции, а в муниципальных органах власти Республики Марий Эл – муниципальные целевые программы противодействия коррупционным проявлениям.

Информацию об исполнении этих планов (программ) противодействия коррупции все государственные органы и органы местного самоуправления Республики Марий Эл представляют в Управление, которым ежеквартально в пределах своей компетенции проводится мониторинг деятельности по

профилактике коррупционных правонарушений в республиканских государственных и муниципальных органах власти, подведомственных им организациях и учреждениях, а также соблюдения в них законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

В последующем сведения о ходе реализации мер по противодействию коррупции в виде консолидированного отчета направляются Управлением в аппарат полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе.

Управлением на постоянной основе также проводится мониторинг разделов «Противодействие коррупции», созданных на сайтах органов исполнительной власти Республики Марий Эл и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на предмет полноты размещения и обновления информации по вопросам профилактики и противодействия коррупции. Информация о выявленных недостатках и предложения по их устранению направляются руководителям государственных органов и органов местного самоуправления Республики Марий Эл.

В свою очередь, на Официальном интернет-портале Республики Марий Эл в разделе «Противодействие коррупции» имеется ссылка «Сообщить о фактах коррупции», где предлагается форма для направления электронного сообщения о факте коррупции. В этом же разделе в подразделе «Общая информация» размещены контакты сотрудников Управления.

Сотрудники Управления осуществляют постоянное консультирование всех категорий служащих индивидуально, а также посредством телефонной связи, электронной почты, выступления на семинарах, занятиях в рамках аппаратной учебы. Кроме того, для оказания практической помощи лицам, ответственным за работу по профилактике коррупционных правонарушений, сотрудники Управления, в силу положений подп. «г» п. 6 Положения об управлении Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений, утвержденного Указом Главы Республики Марий Эл от 15.10.2015 № 287 [8], включены в состав комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в государственных и муниципальных органах власти Республики Марий Эл.

С целью оказания методической помощи должностным лицам государственных органов и органов местного самоуправления Республики Марий Эл, ответственным за работу по профилактике коррупции, Управлением разработаны и направлены во все органы государственной власти Республики Марий Эл и органы местного самоуправления для использования в работе:

1) в 2017 г. памятка «Запреты, ограничения, требования и обязанности, установленные федеральным законодательством в целях противодействия коррупции» для лиц, замещающих государственные должности Республики Марий Эл [11; 15];

2) в 2019 г.:

– памятка «О порядке исполнения обязанности государственных гражданских (муниципальных) служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений»;

– методическое пособие «Организация работы с уведомлениями, обращениями и заявлениями, подаваемыми (направляемыми) государственными (муниципальными) служащими, гражданами, ранее замещавшими должности государственной (муниципальной) службы, и организациями» [13; 17];

3) в 2020 г. [18]:

– методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации полномочий органов местного самоуправления Республики Марий Эл;

– памятка «О применении порядка наложения и снятия взысканий за коррупционные правонарушения»;

– методическое пособие «Об определении случаев представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственными гражданскими служащими».

Методические материалы по указанной тематике дополнительно размещены на информационных стендах и официальных сайтах органов государственной власти Республики Марий Эл и органов местного самоуправления.

Содействие органам местного самоуправления по вопросам организации работы по противодействию коррупции оказывается также путем осуществления выездов в муниципальные образования, направления информационных и рекомендательных писем, проведения инструкторско-методических занятий, семинаров-совещаний, лекций для слушателей курсов повышения квалификации по антикоррупционной тематике.

Так, за 2016-2020 гг. [10; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18] сотрудниками Управления:

– 26 раз осуществлены выезды в муниципальные образования Республики Марий Эл, по результатам которых даны рекомендации по устранению имеющихся недостатков;

– направлены в органы местного самоуправления 97 информационных и рекомендательных писем;

– проведены 47 инструкторско-методических занятий с депутатами представительных органов местного самоуправления, муниципальными служащими, руководителями муниципальных учреждений по вопросам реализации антикоррупционного законодательства в части представления сведений о доходах;

– проведено 5 семинаров-совещаний с должностными лицами кадровых служб органов местного самоуправления, ответственными за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений, по вопросам применения на практике отдельных положений законодательства о противодействии коррупции;

– прочитано 23 лекции муниципальным служащим, прошедшим обучение на курсах повышения квалификации по специализированным программам противодействия коррупции.

В рамках проведения проверок соблюдения требований законодательства о противодействии коррупции в государственных органах Республики Марий Эл сотрудниками Управления проводится работа по выявлению конфликта интересов в деятельности лиц, замещающих государственные должности Республики Марий Эл, должности государственной гражданской службы, посредством изучения личных дел, протоколов конкурсных и аттестационных комиссий, уведомлений о личной заинтересованности.

Так, в 2016-2020 гг. [10; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18] была проведена проверка в девяти государственных органах Республики Марий Эл (в 2020 г. – в одном, в остальные годы в двух – каждый год). Назначено 22 проверки (11 – в 2016 г., 8 – в 2017 г., по одной проверке в 2018-2020 гг.). По результатам проверок руководителям государственных органов направлялась информация для устранения выявленных недостатков.

В частности, в 2017 г. проведена проверка факта возникновения конфликта интересов в связи с поставкой государственным органам Республики Марий Эл бутилированной воды организацией, которой владеет сын министра Республики Марий Эл [11; 15]. В 2019 г. по итогам рассмотрения материалов проверки представления недостоверных сведений о доходах один гражданский служащий был привлечен к дисциплинарной ответственности в виде замечания [13; 17]. В 2020 г. руководителю государственного органа рекомендовано провести проверку по выявленному факту конфликта интересов в отношении одного гражданского служащего. Однако до момента назначения проверки он был уволен [18].

Всего за 2017-2020 гг. сотрудниками Управления осуществлен анализ сведений о соблюдении ограничений и запретов, установленных в целях противодействия коррупции, в отношении 940 гражданских служащих, в том

числе в связи с запросами самих государственных органов Республики Марий Эл (из них, в отношении 125 гражданских служащих в 2017 г., 350 – в 2018 г., 344 – в 2019 г., 121 – в 2020 г.) [11; 12; 13; 15; 16; 17; 18].

В ходе проведения проверок соблюдения требований законодательства о противодействии коррупции в государственных органах и органах местного самоуправления Республики Марий Эл сотрудниками Управления в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [4] осуществляется анализ заключенных контрактов на поставки товаров (выполнение работ, оказание услуг) для нужд органов публичной власти.

С этой целью в 2016 г. были проведены проверки в двух органах исполнительной власти Республики Марий Эл и в шести органах местного самоуправления [10; 14], в 2017-2019 гг. – в шести органах исполнительной власти Республики Марий Эл и в шести органах местного самоуправления (каждый год по одинаковому количеству органов – в двух органах исполнительной власти Республики Марий Эл и в двух органах местного самоуправления) [11; 12; 13; 15; 16; 17], в 2020 г. – в трех органах местного самоуправления (проверки в органах исполнительной власти Республики Марий Эл в 2020 г. не проводились) [18].

Установлено, что во всех проверяемых органах публичной власти созданы контрактные службы либо комиссии. Члены комиссий (служб) проверены на аффилированность: изучены их личные дела, справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проанализированы заключенные контракты.

2. Еще одним органом по противодействию коррупции в Республике Марий Эл является Комиссия, образованная Указом Главы Республики Марий Эл от 02.10.2015 № 283 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» [7].

Деятельность Комиссии непосредственно обеспечивается Управлением, им же подготавливаются материалы к заседаниям Комиссии и осуществляется контроль за исполнением принятых ею решений [8, подп. «о» п. 6].

Данный орган по противодействию коррупции в Республике Марий Эл является постоянно действующим координационным органом при Главе Республики Марий Эл, поэтому работа Комиссии проводится на плановой основе. В ходе проведения своих заседаний рассматриваются отдельные актуальные вопросы противодействия коррупции.

Сведения о планах работы Комиссии и информация о проведенных заседаниях по годам, в том числе итоговые документы, размещаются на

Официальном интернет-портале Республики Марий Эл (<http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/Pages/coord-plans.aspx>; <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/Pages/coord-meetings.aspx>).

За 2016-2020 гг. проведено 22 заседания Комиссии (6 – в 2016 г. и по 4 – в 2017-2020 гг.), на которых рассматривались отдельные вопросы противодействия коррупции в регионе. В частности:

1) в 2016 г. [10; 14]:

– о результатах проверок достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проведенных Управлением в отношении семи гражданских служащих, замещающих должности государственной гражданской службы, назначение на которые осуществляется Главой Республики Марий Эл или Правительством Республики Марий Эл. Решениями Комиссии установлено, что сведения о доходах, представленные этими лицами, являются неполными и недостоверными, к пяти гражданским служащим применены меры дисциплинарного взыскания;

– о результатах проверок соблюдения требований к служебному (должностному) поведению и урегулированию конфликта интересов у двух лиц, замещающих государственные должности Республики Марий Эл, по вопросу соблюдения ими ограничений, запретов и обязанностей, установленных антикоррупционным законодательством. Решением Комиссии установлено, что в действиях указанных лиц не содержится признаков нарушения требований к служебному поведению, отсутствуют факты возникновения личной заинтересованности при исполнении ими должностных обязанностей, которые могли бы привести к конфликту интересов;

2) в 2017 г. [11; 15]:

– о представлении двумя гражданскими служащими, замещающими должности государственной гражданской службы в органах исполнительной власти Республики Марий Эл категории «руководители», недостоверных сведений о доходах. По рекомендации Комиссии гражданские служащие привлечены к дисциплинарной ответственности;

– о мерах, принимаемых в государственных органах и органах местного самоуправления Республики Марий Эл, по предупреждению коррупционных проявлений, в том числе по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов;

– о состоянии работы по распределению и расходованию бюджетных средств в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, в том числе закупок лекарственных препаратов и медицинских изделий;

3) в 2018 г. [12; 16]:

– о результатах и эффективности деятельности по выявлению, пресечению, раскрытию и предупреждению преступлений коррупционной направленности в Республике Марий Эл в 2017 г.;

– о соблюдении лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, государственными гражданскими и муниципальными служащими, руководителями учреждений и организаций Республики Марий Эл, созданных для выполнения задач, поставленных перед органами исполнительной власти Республики Марий Эл, обязанностей по представлению сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также иных ограничений и запретов, установленных законодательством Российской Федерации;

– об эффективности контроля в сфере закупок, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти Республики Марий Эл, органами местного самоуправления Республики Марий Эл, и причинах коррупционных нарушений в сфере государственных и муниципальных закупок;

– об эффективности деятельности по профилактике коррупции в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления Республики Марий Эл и персональной ответственности руководителей за состояние антикоррупционной работы;

– о повышении уровня взаимодействия комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, образованных в государственных органах Республики Марий Эл и в органах местного самоуправления в Республике Марий Эл, и правоохранительных органов по выявлению фактов несоблюдения должностными лицами требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов;

– о реализации органами местного самоуправления Республики Марий Эл полномочий в сфере распоряжения земельными участками, находящимися в муниципальной собственности;

– о реализации в государственных учреждениях Республики Марий Эл и организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед органами исполнительной власти Республики Марий Эл, мер по предупреждению коррупции в соответствии со ст. 13.3 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [3];

– о состоянии работы по выявлению случаев несоблюдения должностными лицами требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и мерах по ее совершенствованию;

– об эффективности деятельности кадровых служб органов исполнительной власти Республики Марий Эл и органов местного

самоуправления, должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений, по предупреждению коррупционных проявлений;

4) в 2019 г. [13; 17]:

– о результатах деятельности по выявлению, пресечению и раскрытию преступлений коррупционной направленности в Республике Марий Эл в 2018г.;

– о результатах проведения в 2018 г. антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов государственными органами и органами местного самоуправления Республики Марий Эл;

– об организации работы и результатах деятельности по противодействию коррупции в администрациях муниципальных образований Республики Марий Эл;

– о принятых должностными лицами органов исполнительной власти Республики Марий Эл и органов местного самоуправления мерах по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

– о результатах и эффективности деятельности по профилактике коррупционных преступлений в бюджетных образовательных организациях Республики Марий Эл;

– о мерах по обеспечению соблюдения ограничений и выполнению обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции;

– о мерах по выполнению требований о предотвращении и урегулировании конфликта интересов лицами, замещающими муниципальные должности и должности муниципальной службы;

– о реализации мер по повышению эффективности кадровой работы в части, касающейся ведения личных дел лиц, замещающих государственные должности Республики Марий Эл, муниципальные должности, должности государственной гражданской (муниципальной) службы Республики Марий Эл;

– о представлении лицами, замещающими государственные должности Республики Марий Эл, муниципальные должности, должности государственной гражданской службы, назначение на которые осуществляется Главой Республики Марий Эл или Правительством Республики Марий Эл, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2018 г.;

– о результатах анализа нормативных правовых актов Республики Марий Эл в сфере противодействия коррупции и предложениях по устранению правовых коллизий федерального и республиканского законодательств в сфере противодействия коррупции;

5) в 2020 г. [18]:

- о результатах деятельности по выявлению, пресечению и раскрытию преступлений коррупционной направленности в Республике Марий Эл в 2019г.;
- о результатах проведения в 2019 г. антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов государственными органами и органами местного самоуправления Республики Марий Эл;
- о результативности и эффективности предпринимаемых правоохранительными органами мер по противодействию преступлениям коррупционной направленности в Республике Марий Эл в 2019 г.;
- об организации работы и результатах деятельности по противодействию коррупции в органах местного самоуправления Республики Марий Эл;
- о мероприятиях по предупреждению коррупционных правонарушений при освоении бюджетных средств, направленных на содержание и ремонт дорожного хозяйства, и принятых мерах по устранению выявленных нарушений в данной сфере в 2017-2019 гг.;
- об эффективности привлечения институтов гражданского общества, научных и образовательных организаций к реализации программ (планов) противодействия коррупции и деятельности в государственных органах и в органах местного самоуправления Республики Марий Эл комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов государственных гражданских (муниципальных) служащих, а также проведения социологических исследований уровня коррупции в Республике Марий Эл;
- об эффективности взаимодействия правоохранительных органов и органов исполнительной власти в ходе реализации на территории Республики Марий Эл национальных проектов в части пресечения коррупционных проявлений при расходовании бюджетных средств;
- о состоянии работы и мерах по совершенствованию деятельности в сфере профилактики коррупционных правонарушений в государственных и муниципальных организациях (на примере учреждений культуры Республики Марий Эл);
- о результатах и эффективности контроля за закупками, осуществляемыми органами исполнительной власти Республики Марий Эл и органами местного самоуправления Республики Марий Эл, без проведения конкурентных процедур, причинах коррупционных нарушений в сфере государственных (муниципальных) закупок и минимизации коррупционных рисков в данной сфере;
- о соблюдении лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, государственными гражданскими служащими, назначаемыми на должность Главой Республики Марий Эл или

Правительством Республики Марий Эл, ограничений и запретов, исполнении обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

Комиссия предпринимает меры по повышению эффективности своей деятельности. С этой целью все заседания Комиссии проводятся в расширенном составе, что позволяет профессионально подходить к рассматриваемым вопросам, всесторонне их изучать и выработать компетентные решения.

Кроме членов Комиссии в заседаниях принимают участие руководители государственных органов Республики Марий Эл и территориальных подразделений федеральных органов государственной власти (Министерства внутренних дел по Республике Марий Эл, следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Республике Марий Эл, Управления Федеральной службы безопасности Российской Федерации по Республике Марий Эл, Прокуратуры Республики Марий Эл), представители научного сообщества и общественности.

Также в целях совершенствования деятельности Комиссии в 2017 г. в ее работу внедрена практика заслушивания руководителей региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления и подведомственных им организаций и учреждений [11; 15], что позволяет выработать меры по противодействию коррупции на краткосрочную перспективу, дать оперативные поручения руководителям государственных органов Республики Марий Эл и органов местного самоуправления.

Кроме того, в 2018 г. по инициативе Комиссии активизирована деятельность государственных органов Республики Марий Эл и органов местного самоуправления по пересмотру функциональных обязанностей работников и служащих в части возложения исполнения коррупционно-опасных функций, в том числе по обеспечению государственных и муниципальных закупок, исключительно на государственных и муниципальных служащих, и включения их должностей в перечни должностей, замещение которых влечет необходимость представлять сведения о доходах. Также Комиссия добилась оптимизации количества комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в сельских (городских) поселениях путем передачи их полномочий в соответствующую комиссию муниципального района [12; 16].

3. Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов образуются в государственных органах и органах местного самоуправления Республики Марий Эл. Их деятельность освещается на сайтах органов исполнительной власти Республики Марий Эл и органов местного самоуправления в информационно-

телекоммуникационной сети «Интернет» в разделах «Противодействие коррупции».

В 2016-2020 гг. в государственных органах было проведено – 175 (в 2016 г. – 31, в 2017 г. – 33, в 2018 г. – 26, в 2019 г. – 41, в 2020 г. – 44), в органах местного самоуправления – 249 (в 2016 г. – 52, в 2017 г. – 55, в 2018 г. – 42, в 2019 г. – 53, в 2020 г. – 47) заседаний комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов государственных гражданских (муниципальных) служащих Республики Марий Эл, на которых было рассмотрено 460 (в 2016 г. – 69, в 2017 г. – 88, в 2018 г. – 66, в 2019 г. – 122, в 2020 г. – 115) материалов [10; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18].

4. В организациях и иных государственных (муниципальных) учреждениях, находящихся в ведении государственных органов (органов местного самоуправления) Республики Марий Эл, также проводится работа по профилактике коррупционных правонарушений и принимаются меры по противодействию коррупции в соответствии со ст. 13.3 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». В рамках проведения мероприятий по профилактике коррупционных правонарушений в них:

- 1) образованы комиссии по противодействию коррупции;
- 2) определены должностные лица, ответственные за профилактику коррупционных правонарушений;
- 3) разработаны и утверждены:
 - перечни коррупционно опасных функций (услуг);
 - перечни должностей, связанных с высоким коррупционным риском;
 - планы противодействия коррупционным проявлениям;
 - кодексы профессиональной этики и служебного поведения работников;
 - положение о порядке информирования работниками работодателя о случаях склонения их к совершению коррупционных нарушений и порядке рассмотрения таких сообщений;
 - положение о выявлении и урегулировании конфликта интересов;
 - положение о конфликте интересов.

Контроль за организацией антикоррупционной работы в таких организациях и учреждениях обеспечивается Управлением, им же обеспечивается возможность индивидуального воздействия на работников, у которых возможны коррупционные риски.

В подведомственных Управлению организациях приняты и утверждены планы мероприятий по противодействию коррупции, назначены ответственные должностные лица.

Трудовые договоры и должностные инструкции работников учреждений дополнены антикоррупционными положениями. В ряде учреждений

предусмотрено представление работниками деклараций конфликта интересов и разработан порядок их рассмотрения (например, в учреждениях, подведомственных Министерству государственного имущества Республики Марий Эл).

В целях повышения качества проведения мониторинга антикоррупционной работы в 2020 г. Управлением были разработаны электронные формы мониторинга деятельности организаций и иных государственных (муниципальных) учреждений по вопросам организации работы по противодействию коррупции [18].

В мониторинге учтены вопросы правового обеспечения противодействия коррупции в организациях и иных государственных (муниципальных) учреждениях, находящихся в ведении государственных органов (органов местного самоуправления) Республики Марий Эл, проведения информационных и просветительских мероприятий, практической деятельности должностных лиц, выявленные случаи воздействия на работников таких организаций (учреждений) в целях совершения ими коррупционных правонарушений.

5. Для решения задач по профилактике коррупционных правонарушений в каждом государственном органе и органе местного самоуправления Республики Марий Эл определены должностные лица кадровых служб, ответственные за работу по их профилактике, с возложением на них функций, установленных п. 3 Указа Президента Республики Марий Эл от 02.12.2009 № 254 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Республики Марий Эл, и государственными гражданскими служащими Республики Марий Эл, и соблюдения государственными гражданскими служащими Республики Марий Эл требований к служебному поведению» [5] и п. 2 Указа Главы Республики Марий Эл от 04.05.2012 № 57 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления в Республике Марий Эл, и муниципальными служащими, и соблюдения муниципальными служащими требований к служебному поведению» [6].

На январь 2020 г. численность указанных должностных лиц в государственных органах Республики Марий Эл составила 46 человек, в органах местного самоуправления – 194 человека [13].

Работа должностных лиц кадровых служб, ответственных за работу по профилактике коррупционных правонарушений, осуществляется в рамках реализации планов (программ) по противодействию коррупции, разработанных

государственными органами и органами местного самоуправления Республики Марий Эл, и предусматривает меры, направленные на достижение конкретных результатов.

Должностными лицами кадровых служб, ответственными в государственных и муниципальных органах власти Республики Марий Эл за работу по профилактике коррупционных правонарушений, осуществляется проверка достоверности и полноты сведений, представляемых кандидатами при поступлении на государственную гражданскую и муниципальную службу на предмет соответствия требованиям, связанным с запретами и ограничениями на государственной гражданской и муниципальной службе, которые предъявляются Федеральными законами от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [1] и от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [2].

В 2020 г. проанализированы сведения о соблюдении запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, в отношении 353 гражданских [18] (в 2019 г. – 659 [13; 17], в 2018 г. – 282 [12; 16]) и 781 муниципальных (в 2019 г. – 678 [13; 17], в 2018 г. – 165 [12; 16]) служащих. В том числе проведен анализ уведомлений о выполнении иной оплачиваемой работы. По результатам анализа установлено, что в 2020 г. гражданскими служащими подано 82 уведомления об иной оплачиваемой работе [18] (в 2019 г. – 104 [13; 17], в 2018 г. – 75 [12; 16]), муниципальными служащими – 660 (в 2019 г. – 446 [13; 17], в 2018 г. – 440 [12; 16]).

В государственных и муниципальных органах власти Республики Марий Эл должностными лицами кадровых служб, ответственными за работу по профилактике коррупционных правонарушений, организована работа по контролю за актуализацией сведений о родственниках и свойственниках, содержащихся в анкетах лиц, замещающих должности государственной гражданской службы Республики Марий Эл, должности муниципальной службы. В связи с этим должностными лицами кадровых служб ежегодно проводится анализ обновленных сведений с целью выявления конфликта интересов.

В 2020 г. обучение по специализированным программам повышения квалификации в сфере противодействия коррупции прошли 31 гражданский (в 2019 г. – столько же [13; 17], в 2018 г. – 39 [12; 16]) и 79 муниципальных (в 2019 г. – 66 [13; 17], в 2018 г. – 33 [12; 16]) служащих [18], в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции.

Таким образом, на основании вышеизложенного, можно сделать ряд обобщающих выводов:

1. Органами субъекта Российской Федерации, рассматривающими отдельные актуальные вопросы противодействия коррупции в Республике Марий Эл, являются Управление и Комиссия, последняя является координационным органом, непосредственно подотчетным Управлению, на которое, в свою очередь, возложены задачи и функции по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

2. Управление входит в структуру Администрации Главы Республики Марий Эл, Комиссия же функционирует при Главе Республики Марий Эл.

3. Управление организует работу по противодействию коррупции в государственных органах и органах местного самоуправления Республики Марий Эл путем всестороннего содействия им. В частности, сотрудники Управления осуществляют постоянное консультирование всех категорий служащих индивидуально, а также посредством телефонной связи, электронной почты, выступления на семинарах, занятиях в рамках аппаратной учебы.

4. По итогам обсуждения плановых вопросов на заседаниях Комиссии вырабатываются конкретные меры по антикоррупционной деятельности на краткосрочную перспективу, даются оперативные поручения по ним региональным органам государственной власти, органам местного самоуправления и подведомственным им организациям и учреждениям.

5. Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, образованные в государственных органах и в органах местного самоуправления, позиционируются как кадровые подразделения органов публичной власти Республики Марий Эл по профилактике коррупционных правонарушений. В таком же статусе находятся комиссии по противодействию коррупции в организациях и иных государственных (муниципальных) учреждениях, подведомственные государственным (муниципальным) органам власти Республики Марий Эл.

6. Контроль за соблюдением запретов и ограничений, установленных законодательством о противодействии коррупции – одно из основных направлений деятельности должностных лиц кадровых служб, ответственных в государственных и муниципальных органах власти Республики Марий Эл за работу по профилактике коррупционных правонарушений. С этой целью ими проводятся обучающие мероприятия по вопросам профилактики и противодействия коррупции, информирование работников по вопросам применения (соблюдения) антикоррупционных стандартов и процедур.

Литература:

1. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 11.06.2021 № 170-ФЗ) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; Российская газета. 2021. 18 июня (№ 133).

2. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. от 26.05.2021 № 152-ФЗ) // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152; 2021. № 22. Ст. 3687.

3. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 26.05.2021 № 155-ФЗ) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228; 2021. № 22. Ст. 3690.

4. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 11.06.2021 № 170-ФЗ) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652; 2021. № 24 (ч. 1). Ст. 4188.

5. Указ Президента Республики Марий Эл от 02.12.2009 № 254 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Республики Марий Эл, и государственными гражданскими служащими Республики Марий Эл, и соблюдения государственными гражданскими служащими Республики Марий Эл требований к служебному поведению» (в ред. от 04.03.2021 № 28) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

6. Указ Главы Республики Марий Эл от 04.05.2012 № 57 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления в Республике Марий Эл, и муниципальными служащими, и соблюдения муниципальными служащими требований к служебному поведению» (в ред. от 04.03.2021 № 28) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

7. Указ Главы Республики Марий Эл от 02.10.2015 № 283 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» (в ред. от 09.12.2020 № 236) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

8. Указ Главы Республики Марий Эл от 15.10.2015 № 287 «Об утверждении Положения об управлении Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений» (в ред. от 31.10.2018 № 196) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

9. *Рябцева Е.В.* Организация противодействия коррупции на государственной гражданской службе в суде // Российская юстиция. 2020. № 6. С. 58-60.

10. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Доклад о деятельности в области противодействия коррупции в Республике Марий Эл в 2016 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib22/22000204doklad-2016.doc> (дата обращения: 18.06.2021).

11. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Доклад о деятельности в области противодействия коррупции в Республике Марий Эл в 2017 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib22/22000204doklad-2017.doc> (дата обращения: 18.06.2021).

12. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Доклад о деятельности в области противодействия коррупции в Республике Марий Эл в 2018 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib22/22000204doklad-2018.doc> (дата обращения: 18.06.2021).

13. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Доклад о деятельности в области противодействия коррупции в

Республике Марий Эл в 2019 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib22/22000204doklad-2019.doc> (дата обращения: 18.06.2021).

14. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Информация об итогах реализации программы противодействия коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл на 2016-2020 годы (за 2016 год) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib14/report2016.doc> (дата обращения: 18.06.2021).

15. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Информация об итогах реализации программы противодействия коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл на 2016-2020 годы (за 2017 год) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib14/report2017.doc> (дата обращения: 18.06.2021).

16. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Информация об итогах реализации программы противодействия коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл на 2016-2020 годы (за 2018 год) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib14/report2018.doc> (дата обращения: 18.06.2021).

17. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Информация об итогах реализации программы противодействия коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл на 2016-2020 годы (за 2019 год) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib14/20200131-1.docx> (дата обращения: 18.06.2021).

18. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Информация об итогах реализации программы противодействия коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл на 2016-2020 годы (за 2020 год) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib14/20210126-1.docx> (дата обращения: 18.06.2021).

ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ ЗАКОННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РЕСПУБЛИКИ МАРИЙ ЭЛ ПРИ ОБЕСПЕЧЕНИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

*Липатников М.В.,
магистрант,
ФГБОУ ВО «Марийский государственный университет»*

Аннотация. В статье проанализировано состояние законности в деятельности органов внутренних дел в России и в Республике Марий Эл при обеспечении конституционных прав граждан в 2016-2020 годах. Выявлены основные причины нарушения законности, внесены предложения по основным направлениям совершенствования деятельности правоохранительных органов по соблюдению, охране и защите прав человека.

Ключевые слова: Законность, обеспечение законности, органы внутренних

дел, нарушения, правопорядок.

В ст. 2 Конституции Российской Федерации говорится: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» [1].

Проблема обеспечения прав и свобод человека и гражданина в деятельности правоохранительных дел актуальна, поскольку правоохранительные органы действуют от лица государства. Соответственно, нарушения прав человека, допускаемые ими в связи с выполнением своих функций, не стоят в одном ряду с правонарушениями, совершаемыми рядовыми гражданами. Они значительно более существенным образом подрывают авторитет закона и государственной власти.

Несмотря на большое количество правоохранительных органов и правозащитных организаций, достижение должного уровня правопорядка и законности в обеспечении своих прав и свобод граждане связывают с деятельностью именно органов внутренних дел.

«В Российской Федерации принцип законности является в качестве основного в деятельности полиции, а широкие полномочия, предоставленные сотрудникам полиции, делают этот принцип краеугольным» [9, с. 253].

Вместе с тем, как отмечают Л.А. Алексеева и С.А. Майорова, достижение законности в самих органах внутренних дел находится в зависимости от выполнения ими следующих основных условий:

- органы внутренних дел должны использовать норму в пределах своей компетенции и подведомственности в соответствии с ее смыслом;
- недопустимо подменять одних должностных лиц другими;
- вся деятельность органов внутренних дел должна строиться с учетом соблюдения и на основе процессуальных требований, изложенных как в процессуальных законах, так и в различных подзаконных актах, постановлениях и регламентах [3, с. 85].

В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», «деятельность сотрудников органов внутренних дел направлена на защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности» [2].

Как отмечал Я.Л. Алиев, обеспечению законности в органах внутренних дел уделяется большое внимание, актуальность данной проблемы трудно переоценить, исходя из приоритетных задач по защите жизни и здоровья, прав и свобод человека и гражданина, поддержанию общественного спокойствия и

правопорядка; основываясь на фундаментальных общечеловеческих и профессиональных нравственных ценностях, требованиях гражданского и служебного долга; олицетворяя ожидания общества по отношению к моральному облику сотрудника, дающему право на уважение, доверие и поддержку деятельности МВД России со стороны граждан [4, с. 56].

Одно из самых ключевых и трудных направлений деятельности правоохранительных органов Республики Марий Эл сегодня — борьба с преступностью. В 2020 году в республике зарегистрировано 7597 преступлений (-2%). Снижение регистрируемых преступлений отмечено в г. Йошкар-Оле, Килемарском, Мари-Турекском, Медведевском, Моркинском, Параньгинском и Сернурском районах, рост — в 8 районах. Их раскрываемость составила 53,8% [8].

В 2020 году сотрудники органов внутренних дел Республики Марий Эл во взаимодействии с другими правоохранительными органами раскрыли почти 3900 преступлений, из них более 800 — тяжких и особо тяжких. В совершении преступлений изобличены почти 3300 лиц.

Особое внимание было уделено работе по профилактике распространения наркомании и борьбе с наркобизнесом. Выявлено 513 преступлений и 660 административных правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков. Пресечена деятельность двух нарколабораторий. В совершении преступлений изобличено 137 лиц, в том числе более 50 сбытчиков запрещенного вещества. Из незаконного оборота изъято более 75 килограмм наркотических средств.

Сотрудниками органов внутренних дел пресечено 48 преступлений коррупционной направленности, из них 15 фактов взяточничества.

В целях стабилизации оперативной обстановки в подростковой среде, реализованы адресные меры в отношении более 1400 подростков и 1300 родителей, состоящих на учетах в подразделениях по делам несовершеннолетних. Пресечено более 3200 административных правонарушений по фактам ненадлежащего исполнения родителями обязанностей по содержанию и воспитанию детей.

Значительное внимание уделялось профилактике вовлечения детей в антиобщественную деятельность. Пресечено 4 факта вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений, 93 работника торговли привлечены к ответственности за продажу несовершеннолетним спиртных напитков [8].

Полицейские обеспечили безопасность граждан при проведении 60 различных массовых мероприятий. Ответственные задачи решались в период подготовки и празднования 75-летия годовщины Победы в Великой

Отечественной войне, в ходе проведения общероссийского голосования по поправкам в Конституцию России. Обеспечен правопорядок во время визита в республику Председателя Правительства Российской Федерации и торжественных мероприятий, посвященных 100-летию Республики Марий Эл. Нарушений общественного порядка при их проведении не допущено [8].

Тем не менее, как и в России, так и в Республике Марий Эл сотрудниками правоохранительных органов регулярно нарушается принцип законности при обеспечении конституционных прав граждан.

Нарушениями законности в органах внутренних дел, по нашему мнению, можно считать виновное нарушение норм как материального, так и процессуального права сотрудниками в процессе исполнения своих служебных обязанностей, влекущее за собой юридическую ответственность.

Так, например, согласно результатам опроса, проведенного в октябре 2019 г., 47% россиян относятся к полиции с доверием, при этом 14% доверяют ей полностью, а 33% — лишь в определенной степени. В начале 2018 г. результаты опроса показали, что полиции доверяли всего 46% респондентов, а в 2017 г. доверие к правоохранителям выражали всего 35% участников опроса, в 2016 г. — только 32%. Части опрошенных приходилось сталкиваться с теми или иными противоправными действиями полицейских. Каждый десятый был свидетелем случаев грубого и бестактного обращения (11%), использования служебного положения в личных целях (8%). Также отмечаются случаи искажения фактов (7%), взяток (6%) [11].

Чуть менее четверти респондентов (21%) дали положительную оценку деятельности сотрудников правоохранительных органов в оказании помощи гражданам. Еще 58% опрошенных считают помощь полиции в решении проблем несущественной, а 13% и вовсе уверены, что полицейские приносят людям больше вреда» [11].

Несмотря на некоторые положительные тенденции, данная статистика наглядно показывает, что принцип законности в деятельности правоохранительных органах не реализуется в полном объеме. Нарушения, выявляющиеся в ходе деятельности правоохранительных органов, существенно подрывают общественно мнение.

Как отмечает О.В. Беляева, в целом все нарушения законности, совершаемые сотрудниками ОВД, можно разделить на две большие группы. Первую группу составляют дисциплинарные проступки, занимающие примерно 98% в общей структуре нарушений законности сотрудниками ОВД, а вторую — преступления, составляющие примерно 2% в общей структуре нарушений. Несмотря на столь незначительную долю, именно преступления, обладают большей общественной опасностью и, как правило, вызывают больший

общественный резонанс [6, с. 11].

К самыми распространенным нарушениям со стороны сотрудников ОВД относятся отказ в приеме заявлений о преступлении; несвоевременная регистрация сообщений о преступлениях; несоблюдение законодательных условий продления срока проверки сообщений о преступлениях; отказ в возбуждении уголовного дела; фальсификации объяснений потерпевших и свидетелей; искажение истинной картины происшествий; неуведомление заявителей о результатах разрешения их сообщений и, соответственно, неразъяснение им права обжалования принятого решения и порядка обжалования; ряд других нарушений.

Например, за 9 месяцев 2020 года прокурорами Республики Марий Эл выявлено более 10000 нарушений законов, допущенных правоохранительными органами на досудебной стадии уголовного судопроизводства, для их устранения руководителям органов следствия и дознания направлено 2850 требований, 283 представлений и информации, привлечены к дисциплинарной ответственности 1175 сотрудников правоохранительных органов. Восстановлено в учете 346 преступлений, укрытых сотрудниками правоохранительных органов.

Прокурорами признаны незаконными свыше 6 000 тысяч решений органов следствия и дознания об отказе в возбуждении уголовного дела.

По результатам изучения более 3500 уголовных дел, приостановленных и прекращенных производством, признано несоответствующими закону более 700 процессуальных решений, вынесенных по итогам расследования, возвращено для дополнительного расследования 6,2% уголовных дел, которые планировались органами расследования к направлению в суд [10].

Наибольшее количество нарушений служебной дисциплины допускают сотрудники таких служб, как уголовного розыска, участковых уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних, сотрудники дорожно-патрульной службы ГИБДД.

Самым распространенным преступлением является взяточничество. В общей структуре преступности сотрудников ОВД по данным ГИАЦ МВД РФ в 2020 году оно составило — 22,8%; злоупотребление должностными полномочиями — 8,9%; превышение должностных полномочий — 16,3%; служебный подлог — 10,9%; привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности — 0,05%; заведомо незаконный арест или задержание — 0,03%; принуждение к даче показаний — 0,03%.

Говоря об общеуголовных преступлениях, ГИАЦ МВД РФ выделяет следующие составы, образующие структуру преступности сотрудников ОВД: убийство — 0,36%; кража — 1,9%; мошенничество — 17,7%; грабеж — 0,4%;

разбой — 0,4%; преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных и сильнодействующих веществ (ст. 228—234 УК РФ) — 3,17%; присвоение или растрата — 1,7% [7].

Все эти нарушения законности в итоге приводят к подрыву авторитета ОВД, неверию в силу закона, негативному отношению граждан к ОВД и в целом к государству, которое представляют правоохранительные органы. Как отмечала Т.В. Раскина, негативное влияние на состояние законности в органах внутренних дел оказывают распространенные практически повсеместно коррупционные нарушения. Из года в год более 70% зарегистрированных преступлений коррупционной направленности составляют превышение должностных полномочий, получение взятки и мошенничество [12, с. 43].

Можно констатировать, что в основе нарушения принципа законности среди сотрудников ОВД лежат: слабая воспитательная работа подразделений по воспитательной работе, недостаточная профессиональная подготовка сотрудников, профессиональная деформация, ложно понятые интересы службы, сложившаяся в ряде подразделений практика игнорирования правовых норм, личная недисциплинированность и ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей. Недостаток профессионализма, отсутствие должного контроля со стороны непосредственных руководителей как за поведением подчиненных при исполнении ими служебных обязанностей, так и за принимаемыми ими решениями приводит к необоснованному применению физической силы, специальных средств, нарушениям административного и уголовно-процессуального законодательства.

В области обеспечения конституционных прав и свобод гражданина правоохранительными органами должны быть решены следующие основные задачи:

- укрепление материальной и кадровой базы правоохранительных органов, социальной защищенности их сотрудников;

- принятие достаточных мер по моральному и материальному стимулированию труда;

- укрепление материально-технической базы оперативных и следственных подразделений всех уровней;

- четкое разграничение компетенции правоохранительных органов и служб, участвующих в борьбе с организованной преступностью;

- укрепление сотрудничества и кооперации с правоохранительными органами других государств.

Таким образом, надлежащее обеспечение прав человека и гражданина сотрудниками правоохранительных органов дел важно потому, что именно они являются активными участниками правотворческих и правоприменительных

процессов; от них во многом зависит состояние законности и правопорядка, а в конечном счете — развитие Российского государства как демократического, правового и социального.

Нарушения законности и дисциплины сотрудниками органов внутренних дел при обеспечении конституционных прав граждан представляют серьезную опасность для эффективности оперативно-служебной и боевой деятельности всего личного состава, дискредитируют в глазах населения Министерство внутренних дел Российской Федерации как институт государственной власти.

Основными причинами, способствующими нарушениям законности со стороны сотрудников органов внутренних дел, выступают, как правило, ненадлежащий контроль за деятельностью подчиненных со стороны руководящего состава, недостаточная организующая роль руководителей по профилактике правонарушений, проявляемый ими формализм и бездеятельность, а также личная недисциплинированность и низкий уровень правового сознания сотрудников. Внешние формы проявления такой деформации могут быть самыми различными, начиная от внутреннего несогласия с действующим законодательством до совершения умышленных преступлений. Это может быть и формальное отношение к выполнению возложенных обязанностей, подмена делового подхода псевдоактивностью, произвольное толкование законов, подмена правовых норм корпоративными, несоблюдение правовых предписаний, нарушение прав человека.

Признавая законность базовым свойством системы и всего процесса функционирования органов внутренних дел, поскольку именно она обеспечивает единство законодательства и практики по его применению, необходимо отметить, что формирование законности в органах внутренних дел Республики Марий Эл должно достигаться посредством следующих мероприятий:

проведения подготовки, переподготовки, повышения квалификации;
организации и проведения различного рода научных конференций;
организации правовой пропаганды, оздоровления межличностных отношений в рабочем коллективе;

совершенствования взаимодействия сотрудников органов внутренних дел со средствами массовой информации, дальнейшего развития принципа открытости деятельности сотрудников органов внутренних дел.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция РФ: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ; от 14.03.2020 № 1-ФКЗ). М.: Проспект, 2010. 32 с.

2. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. (01 марта 2021 г.) № 3-ФЗ «О полиции»

[Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/ (дата обращения 18.02.2021)

3. *Алексеева Л.А. Майорова С.А.* Законность как базовый принцип деятельности органов внутренних дел // Вопросы российского и международного права. 2019. Т. 9. № 2А. С. 84-91.

4. *Алиев Я. Л.* Соблюдение законности в контексте предупреждения преступности сотрудников органов внутренних дел : монография. СПб. : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. 114 с.

5. *Алиев Я.Л. Клишков В.Б.* Правонарушения сотрудников органов внутренних дел // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. №3. С. 1-3

6. *Беляева О.В.* К вопросу о нарушениях законности в деятельности органов внутренних дел в современной России // Юридические науки. 2020. № 6. С. 9-14

7. Данные ГИАЦ МВД РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/structure1/Centri/Glavnij_informacionno_analiticheskij_cen (дата обращения: 11.03.2021)

8. Краткая характеристика состояния преступности в Республике Марий Эл за январь-сентябрь 2020 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://12.xn--b1aew.xn--p1ai/document/21947224> (дата обращения: 05.03.2021)

9. *Мишина Ю. В.* К вопросу об обеспечении законности при применении мер административного принуждения сотрудниками Госавтоинспекции // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения (состояние, проблемы, пути совершенствования). Орел: ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова, 2017. С. 253.

10. О состоянии законности в сфере процессуальной деятельности органов следствия Марий Эл [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.vpgazeta.ru/article/114998> (дата обращения: 10.03.2021)

11. Работа полиции: доверие и оценки [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.wciom.ru> (дата обращения: 10.03.2021)

12. *Раскина Т.В.* Состояние коррупционной преступности в органах внутренних дел Российской Федерации и перспективные направления противодействия ей // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 11. С. 40-43.

ПРОБЛЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЗАИМОСВЯЗИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

*Мухаметдиев М.Р.,
магистрант*

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация. В рамках статьи исследуется принцип взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы. Автор приходит к выводу, что государственная служба Российской Федерации характеризуется единством системы, которое обеспечивается единством принципов ее построения и функционирования. Автором предложено дополнить Федеральный закон от

27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» статьей 3.1, призванной обеспечить принцип взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы непосредственно в базовом законе о государственной службе.

Ключевые слова: государственная служба, государственная гражданская служба, государственная служба иных видов, муниципальная служба, проблемы правового регулирования.

Законодатель в п. 1 ст. 3 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее – Закон № 58-ФЗ) [3] к основным принципам построения и функционирования системы государственной службы Российской Федерации, в том числе, отнес взаимосвязь государственной и муниципальной службы. Последняя не является структурной составляющей системы государственной службы. «Эти две службы, – пишет О.В. Галкина, – обладают статусом самостоятельных публично-правовых институтов, поэтому представляют собой отдельные разновидности публичной службы» [6, с. 85].

Подобные утверждения базируются на ст. 12 Конституции РФ, в которой сказано следующее: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» [1]. Следовательно, органы государственной власти, также как и их должностные лица не имеют права вторгаться в деятельность органов местного самоуправления и их муниципального аппарата, на чем акцентируют внимание Н.С. Тухватуллина и Т.В. Шитова [8, с. 13].

Вместе с тем, самостоятельность местного самоуправления не является абсолютной – она не предполагает отрицания взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти.

Сегодня это выражается в том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления представляют единую систему публичной власти. Об этом прямо сказано в ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, которая, вместе с другими поправками к Основному закону страны, вступила в силу 04 июля 2020 г. [2].

С конституционной реформой 2020 г. произошла новеллизация юридического значения муниципальной службы, о которой ранее Основной закон страны даже не упоминал, что на протяжении многих лет вызывало справедливую критику среди ученых-юристов, в том числе со стороны Т.Н.

Михеевой [7, с. 33]. Упоминание о муниципальной службе теперь содержится в обновленной редакции п. «т» ст. 71 Конституции РФ.

Закон № 58-ФЗ, возведя в ранг одного из принципов государственной службы взаимосвязь государственной и муниципальной службы, не оговорил посредством чего обеспечивается такая взаимосвязь, чего не скажешь о Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон № 79-ФЗ) [4], куда законодатель включил сразу две статьи, определяющие взаимосвязь гражданской службы и государственной службы иных видов (ст. 6), а также гражданской службы и муниципальной службы (ст. 7).

02 марта 2007 г. законодатель принял Федеральный закон № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Закон № 25-ФЗ) [5], где выделил отдельную статью, корреспондирующую со ст. 7 Закона № 79-ФЗ, в которой определил взаимосвязь муниципальной службы и гражданской службы (ст. 5).

Таким образом, сегодня законодателем обеспечена взаимосвязь, с одной стороны, различных видов государственной службы между собой, с другой стороны, гражданской службы, как разновидности государственной службы, с муниципальной службой и наоборот.

Чтобы установить взаимосвязь системы (различных видов) государственной службы Российской Федерации с муниципальной службой необходимо сначала соотнести положения ст. 7 Закона № 79-ФЗ со ст. 5 Закона № 25-ФЗ о взаимосвязи гражданской службы с муниципальной службой и наоборот. Затем сравнить эти положения с положениями ст. 6 Закона № 79-ФЗ, где оговорена взаимосвязь гражданской службы с иными видами государственной службы.

Сопоставительный анализ приведенных законоположений показал, что взаимосвязь между гражданской службой и муниципальной службой шире взаимосвязи гражданской службы и иных видов государственной службы.

Взаимосвязь различных видов государственной службы с муниципальной службой должна обеспечиваться не только теми положениями Закона № 79-ФЗ, которые посвящены гражданской службе, поскольку последней не ограничивается система государственной службы Российской Федерации.

Соответственно, взаимосвязь различных видов государственной службы, в том числе гражданской, с муниципальной службой должна устанавливаться через положения ст. 6 Закона № 79-ФЗ о взаимосвязи гражданской службы и государственной службы иных видов.

Между тем государственная служба Российской Федерации характеризуется единством системы, которое обеспечивается единством

принципов ее построения и функционирования, поэтому принцип взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы должен обеспечиваться отдельной статьей непосредственно в базовом законе о государственной службе, то есть в Законе № 58-ФЗ.

С целью законодательного обеспечения одного из принципов построения и функционирования системы государственной службы Российской Федерации (ее взаимосвязи с муниципальной службой) предлагается дополнить Закон № 58-ФЗ соответствующей статьей, взяв за основу положения ст. 6 Закона № 79-ФЗ и адаптировав их в той части, где это необходимо, под муниципальную службу.

Статью предлагается разместить после ст. 3 Закона № 58-ФЗ со следующим наименованием: «Статья 3.1. Взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы».

Содержательно предлагаемая статья могла бы быть изложена в следующей редакции:

«Взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы обеспечивается посредством:

1) установления ограничений и обязательств при прохождении государственной службы и муниципальной службы;

2) учета стажа государственной службы при исчислении стажа муниципальной службы и учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной службы;

3) соотносительности основных условий и размеров оплаты труда, основных государственных социальных гарантий государственных служащих и муниципальных служащих;

4) соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших государственную службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, а также членов их семей в случае потери кормильца».

Взаимосвязь же гражданской службы и муниципальной службы будет дополнительно обеспечиваться положениями ст. 7 Закона № 79-ФЗ и ст. 5 Закона № 25-ФЗ об основных квалификационных требованиях для замещения соответствующих должностей, требованиях к подготовке кадров и дополнительному профессиональному образованию, а также профессиональному развитию гражданских и муниципальных служащих.

Резюмируя изложенное, можно отметить, что взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы возможно обеспечить положениями предлагаемой ст. 3.1 Закона № 58-ФЗ. Тем самым один из принципов построения и функционирования системы государственной службы

будет законодательно обеспечен в базовом законе о государственной службе. Взаимосвязь различных видов государственной службы между собой будет обеспечиваться положениями действующей ст. 6 Закона № 79-ФЗ. Взаимосвязь гражданской службы с муниципальной службой и наоборот будет обеспечиваться положениями действующих ст. 7 Закона № 79-ФЗ и ст. 5 Закона № 25-ФЗ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 01.03.2021).

2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

3. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

4. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

5. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 27.10.2020) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

6. *Галкина О.В.* Особенности взаимосвязи государственной и муниципальной службы // Научное сообщество студентов. Новосибирск: ООО «Сибирская академическая книга», 2020. С. 83-87.

7. *Михеева Т.Н.* Развитие муниципальной службы – залог укрепления местного самоуправления // Марийский юридический вестник. 2001. № 1. С. 33-40.

8. *Тухватуллина Н.С., Шитова Т.В.* Взаимодействие между видами государственной службы государственной и муниципальной службами. // Научный электронный журнал Меридиан. 2020. № 2 (36). С. 12-16.

К ВОПРОСУ О РАСШИРЕНИИ ПРИНЦИПОВ ПОСТРОЕНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Мухаметдиев М.Р.

магистрант

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация С 01 июля 2021 г. вступил в силу Федеральный закон от 30.04.2021 № 116-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [12] (далее по тексту – Закон № 116-ФЗ), который скорректировал нормы 25 федеральных законов, запретив для должностных

лиц, служащих в ряде сфер, занимающих должности в ряде органов власти и организаций, иметь гражданство (подданство) иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание российского гражданина на территории иностранного государства.

Законопроект был подготовлен в связи с обновлением положений Конституции Российской Федерации, которые вступили в силу 04 июля 2020 г., а также в целях развития норм ст. 1 Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [3]. Наличие двойного гражданства с 01 января 2022 г. будет служить безусловным основанием для отказа в приеме на службу или в назначении на должность, а также для расторжения служебного контракта, трудового договора или досрочного прекращения полномочий. Запрет на замещение должностей государственной службы лицами, имеющими двойное гражданство, теперь по праву стал одним из принципов построения и функционирования всей системы государственной службы в России, поэтому данный принцип необходимо закрепить в базовом федеральном законе о государственной службе – Федеральном законе от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [7] (далее по тексту – Закон № 58-ФЗ). Для этого автором статьи предлагается внести соответствующее дополнение в п. 1 ст. 3 Закона № 58-ФЗ. Автор статьи также обращается к истории вопроса, когда в 2003 г. уже предпринималась попытка возведения в ранг одного из принципов функционирования системы государственной службы запрета на замещение должностей государственной службы лицами, имеющими гражданство иностранных государств. Тогда соответствующий законопроект не был принят. Сейчас для этого есть все необходимые предпосылки.

Ключевые слова: иностранные граждане, граждане Российской Федерации, гражданство (подданство) иностранного государства, вид на жительство, право на постоянное проживание на территории иностранного государства, двойное гражданство, международный договор, государственная служба, государственный гражданский служащий, запрет, дополнение закона новым принципом.

Частью 3 ст. 62 Конституции РФ предусмотрено, что «иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации» [1].

Согласно ст. 12 Закона № 58-ФЗ вопросы поступления на государственную службу и ее прохождения, включая дополнительные требования к гражданам при поступлении на государственную службу, в том числе по ограничению права доступа граждан к государственной службе в связи с наличием у них гражданства иностранного государства либо права на постоянное проживание на территории иностранного государства, регулируются федеральными законами о видах государственной службы [7]. Например, в отношении государственных гражданских служащих – Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 16 данного Закона гражданин может быть принят на государственную гражданскую службу и находиться на ней при наличии гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства, если доступ к государственной гражданской службе урегулирован на взаимной основе международным договором Российской Федерации [9].

Таким образом, возможность поступления на государственную гражданскую службу и нахождения гражданина на ней (равно как и на муниципальной службе) при наличии двойного гражданства однозначно ставится в зависимость от наличия соответствующих разрешительных норм в международном договоре. Причиной такого ограничения является то, что лицо, у которого помимо российского гражданства есть гражданство иного государства, имеет определенную связь с государством, в гражданстве которого оно состоит. У такого лица имеются различные обязательства не только перед Россией, но и перед другим государством.

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ, специфика государственной службы в Российской Федерации как профессиональной служебной деятельности граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения соответствующих полномочий предопределяет особый правовой статус государственных служащих, обусловленный характером выполняемой государственными служащими деятельности, предъявляемыми к ним квалификационными требованиями, вводимыми ограничениями, связанными с государственной службой, поэтому законодатель вправе в рамках дискреции и с помощью специального правового регулирования устанавливать и изменять условия и порядок прохождения государственной службы [13, абз. 2 п. 2; 14, абз. 2 п. 2; 15, абз. 2 п. 2]. Подобный подход действует и для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности (членов Правительства Российской Федерации, федеральных министров, органов государственной

власти субъектов Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее по тексту – ГД ФС РФ, Госдума), региональных и местных депутатов и прочих лиц).

С 01 июля 2021 г. вступил в силу Закон № 116-ФЗ [12].

Проект данного Закона (проект № 1065287-7) был инициирован Президентом России (внесен в ГД ФС РФ 30 ноября 2020 г.) и принят в I чтении 20 января 2021 г., 14 апреля 2021 г. – принят во II чтении, а 20 апреля 2021 г. – в III окончательном чтении [19].

Закон № 116-ФЗ носит комплексный характер. Он уточнил положения отдельных законодательных актов, регулирующих вопросы замещения отдельных государственных должностей, государственных должностей субъектов РФ и муниципальных должностей, прохождения государственной службы соответствующего вида. В частности, были скорректированы нормы 25 федеральных законов, в том числе от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» [4], от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [9], от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [10], от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [5], от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [8], от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [11], от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [6] и др.

Закон № 116-ФЗ запретил для должностных лиц, служащих в ряде сфер, занимающих должности в ряде органов власти и организаций, иметь гражданство (подданство) иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание российского гражданина на территории иностранного государства. Несоответствие гражданина Российской Федерации указанному требованию служит основанием для отказа в приеме на соответствующую службу или в назначении на соответствующую должность, а также для расторжения с ним служебного контракта, трудового договора или досрочного прекращения полномочий.

Ограничения касаются:

– прохождения военной службы (в том числе в Вооруженных Силах РФ, в войсках национальной гвардии РФ, в спасательных воинских формированиях, в

Службе внешней разведки РФ, органах федеральной службы безопасности, органах военной прокуратуры, военных следственных органах);

- прохождения государственной гражданской, муниципальной, дипломатической службы, службы в органах государственной охраны, таможенных органах РФ, Следственном комитете РФ, в органах внутренних дел, в федеральной противопожарной службе, в уголовно-исполнительной системе, в органах принудительного исполнения;

- замещения должности Председателя, заместителя Председателя и аудиторов Счетной палаты РФ, Председателя Центрального банка РФ;

- замещения государственных должностей субъектов РФ и депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, должности главы муниципального образования, иной муниципальной должности, должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований;

- замещения должностей уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, а также уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ, Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, а также уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах РФ, уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг;

- членства в общественных наблюдательных комиссиях за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, замещения должности капитана морского порта и должностей службы капитана морского порта.

Согласно переходным положениям Закона № 116-ФЗ (ст. 26) должностные лица, служащие и работники, которые на дату 01 июля 2021 г. имели гражданство (подданство) иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, должны были сообщить по месту прохождения службы (работы) на замещаемых ими должностях такие сведения до 11 июля 2021 г.

При условии представления до 21 июля 2021 г. соответствующему должностному лицу документального подтверждения намерения прекратить иностранное гражданство, отказаться от права на постоянное проживание в иностранном государстве должностные лица, служащие и работники продолжают проходить службу (работать) на замещаемых ими должностях, но только до 01 января 2022 г.

В тексте Закона № 116-ФЗ предусмотрено, что через полгода после его вступления государственные и муниципальные служащие, должностные лица и

работники будут подлежать освобождению от замещаемых должностей и увольнению со службы (с работы) в случае непредставления до 01 января 2022 г. документов о прекращении гражданства (подданства) иностранного государства или права на постоянное проживание российского гражданина на территории иностранного государства.

Ограничения, связанные с наличием гражданства (подданства) иностранного государства либо права на постоянное проживание в нем, не распространяются в полном объеме на отдельные категории военнослужащих, государственных и муниципальных служащих.

Так, военнослужащие, являющиеся гражданами РФ, проходящие военную службу по контракту в Вооруженных Силах России и воинских формированиях на воинской должности в звании до старшины или главного корабельного старшины включительно, которые в течение 6 месяцев со дня вступления Закона № 116-ФЗ в силу не представили требуемые документы, могут быть досрочно уволены с военной службы в порядке, установленном российским законодательством.

Или, Законом № 116-ФЗ предусмотрено, что в исключительных случаях в порядке, определяемом Президентом России, гражданин РФ, имеющий гражданство (подданство) иностранного государства, которое не прекращено по не зависящим от него причинам, может быть принят на государственную или муниципальную службу и назначен на должность, а также может продолжать ее проходить, если такое замещение не требует допуска к государственной тайне, за исключением лиц, претендующих или замещающих должности прокурора или руководителя федерального государственного органа.

При этом данное правило в соответствии с ч. 4 ст. 26 Закона № 116-ФЗ не распространяется на лиц, признанных российскими гражданами в соответствии со ст. 4 Федерального конституционного закона от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» [2], то есть на лиц, признанных в соответствии с Федеральным конституционным законом гражданами Российской Федерации и получивших документ, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации, и признаваемых на территории Российской Федерации гражданами, не имеющими гражданства иностранного государства, в случае подачи ими заявления о нежелании состоять в гражданстве иностранного государства. Вместе с заявлением о нежелании состоять в гражданстве иностранного государства представляется документ, подтверждающий наличие иного гражданства.

Также со вступлением в силу с 01 июля 2021 г. Закона № 116-ФЗ у государственных и муниципальных служащих, а также у иных лиц возникла обязанность сообщать о прекращении гражданства Российской Федерации, гражданства иностранного государства, вида на жительство, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, в течение 5 дней после наступления такого события.

Таким образом, чтобы лица с двойным гражданством не имели доступа к публичным сферам в российском государстве, федеральный законодатель установил для них барьер в виде ограничений для замещения государственных, муниципальных должностей, иных должностей в связи с наличием гражданства иностранного государства либо права на постоянное проживание на территории иностранного государства. Тем самым федеральный законодатель привел положения отдельных федеральных законов Российской Федерации в соответствие с обновленным текстом Конституции РФ. Это позволит в ближайшее время увеличить количество граждан Российской Федерации, имеющих доступ к государственной службе соответствующего вида.

Можно констатировать, что сегодня запрет на замещение должностей государственной службы лицами, имеющими двойное гражданство, стал одним из принципов построения и функционирования системы государственной службы. Вместе с тем, скорректировав нормы 25 федеральных законов в этой части, федеральный законодатель не затронул положения ст. 3 Закона № 58-ФЗ, где как раз и перечислены основные принципы построения и функционирования системы государственной службы. Конкретизировав данный принцип в различных отраслевых федеральных законах, он не ввел в общую норму положение о нем. В связи с чем, полагаем правильным перечень принципов построения и функционирования системы государственной службы расширить за счет принципа недопустимости принятия на государственную службу лиц, имеющих гражданство иностранного государства либо право на постоянное проживание на территории иностранного государства, для этого п. 1 ст. 3 Закона № 58-ФЗ предлагаем дополнить абзацем одиннадцатым следующего содержания:

«недопустимость принятия на государственную службу лиц, имеющих гражданство иностранного государства либо право на постоянное проживание на территории иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.».

Предлагаемое дополнение соответствует Конституции Российской Федерации, согласуется с системой федерального законодательства, отвечает интересам Российской Федерации, так как способствует защите ее

государственного суверенитета, и не потребует дополнительных расходов федерального бюджета.

Правильность хода мыслей подтверждается тем фактом, что идея возведения в ранг одного из принципов функционирования системы государственной службы запрета на замещение должностей государственной службы лицами, имеющими двойное гражданство, уже обсуждалась в стенах ГД ФС РФ, в далеком 2003 г.

Проект Федерального закона № 376842-3, внесенный депутатом четвертого созыва Госдумы Г.Ю. Семигиным, как раз предлагал дополнить ст. 3 Закона № 58-ФЗ принципом о недопустимости «принятия на государственную службу лиц, имеющих гражданство иностранных государств» [21].

В пояснительной записке к законопроекту говорилось, что тем самым «будет обеспечиваться привлечение к государственной службе наиболее достойных граждан Российской Федерации, преданных идеалам российского государства, готовых служить только ему и не имеющих каких-либо обязательств перед другими государствами» [20].

Профильным (ответственным) комитетом ГД ФС РФ по законопроекту был назначен комитет Госдумы по делам Федерации и региональной политике.

Изучив проект Федерального закона № 376842-3 «О внесении изменения в Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», Правительство РФ в своем официальном отзыве и Правовое управление в своем заключении не поддержали его принятие [см.: 16; 17].

Рассмотрение законопроекта в ГД ФС РФ не дошло и до I чтения, уже через четыре месяца он был снят с рассмотрения Госдумы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы [18].

Полагаем, что в свете произошедших перемен, особенно после вступления в силу Закона № 116-ФЗ, предпосылки для этого созрели.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 02.09.2021).

2. Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (в ред. от 01.07.2021 № 3-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1201; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5046.

3. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

4. Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (в ред. от 26.05.2021 № 146-ФЗ) // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475; 2021. № 22. Ст. 3681.

5. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 11.06.2021 № 170-ФЗ) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2021. № 24 (ч. 1). Ст. 4188.

6. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (в ред. от 02.07.2021 № 359-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5187.

7. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 02.07.2021 № 351-ФЗ) // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5179.

8. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 02.07.2021 № 304-ФЗ) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5132.

9. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 02.07.2021 № 351-ФЗ) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5179.

10. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. от 26.05.2021 № 152-ФЗ) // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152; 2021. № 22. Ст. 3687.

11. Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 30.04.2021 № 116-ФЗ) // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020; 2021. № 18. Ст. 3060.

12. Федеральный закон от 30.04.2021 № 116-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 18. Ст. 3060.

13. Определение Конституционного Суда РФ от 29.01.2019 № 94-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Прушинского Андрея Викторовича на нарушение его конституционных прав пунктом 8 части 1 статьи 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

14. Определение Конституционного Суда РФ от 25.04.2019 № 1075-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Плотникова Сергея Владимировича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 10 Федерального закона «О противодействии коррупции», а также пунктом 12 части 1 статьи 15 и положением части 1 статьи 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

15. Определение Конституционного Суда РФ от 25.06.2019 № 1730-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Волкова Романа Борисовича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 10 Федерального закона «О противодействии коррупции», а также пунктом 12 части 1 статьи 15, частью 1 статьи 59.3 и пунктом 1 части 14 статьи 70 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

16. Заключение по проекту Федерального закона № 376842-3 «О внесении изменения в Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», внесенному депутатом ГД ФС РФ Г.Ю. Семигиным (I чтение) (по поручению Совета Госдумы от 17.11.2003, протокол № 186, п. 13) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/download/65455D41-53EA-4655-9CDB-33338E5B08F0> (дата обращения: 02.09.2021).

17. Официальный отзыв на проект Федерального закона № 376842-3 «О внесении изменения в Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», внесенный в ГД ФС РФ депутатом Госдумы Г.Ю. Семигиным (на № 2.12-17/2672 от 24.11.2003) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/download/6C3A1B93-3B81-4DD2-8A9C-F61940421F58> (дата обращения: 02.09.2021).

18. Паспорт проекта Федерального закона № 376842-3 «О внесении изменения в Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в части установления основных принципов построения и функционирования системы государственной службы)) (внесен депутатом ГД ФС РФ Г.Ю. Семигиным) (снят с рассмотрения) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

19. Паспорт проекта Федерального закона № 1065287-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты» (в части ограничений для замещения государственных, муниципальных должностей, иных должностей в связи с наличием гражданства иностранного государства либо права на постоянное проживание на территории иностранного государства) (внесен Президентом РФ) (подписан Президентом РФ) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

20. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

21. Проект Федерального закона № 376842-3 «О внесении изменения в Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 16.10.2003) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

ВЗАИМОСВЯЗЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ КАК ОДИН ИЗ СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ПРИНЦИПОВ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Мухаметдиев М.Р.

магистрант

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация. В рамках статьи исследуется принцип взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы. Тесная взаимосвязь государственной и муниципальной служб повышает эффективность управления

на государственном и муниципальном уровнях, поэтому обращение к данному вопросу является актуальным. Между государственной службой и, в особенности, гражданской службой, с одной стороны, и муниципальной службой, с другой стороны, существует устойчивая взаимосвязь. В настоящее время данная взаимосвязь характеризуется наличием как минимум одной проблемы. Законодатель, возведя в ранг принципа государственной службы ее взаимосвязь с муниципальной службой, не уточнил посредством чего в Федеральном законе от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» обеспечивается такая взаимосвязь. Государственная служба Российской Федерации характеризуется единством системы, которое обеспечивается единством принципов ее построения и функционирования, поэтому принцип взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы должен обеспечиваться отдельной статьей непосредственно в базовом законе о государственной службе. В рамках данной статьи предложено дополнить Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» статьей 3.1, взяв за основу положения ст. 6 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и адаптировав их в той части, где это необходимо, под муниципальную службу.

Ключевые слова: государственная служба, государственная гражданская служба, государственная служба иных видов, муниципальная служба, государственные служащие, гражданские служащие, муниципальные служащие, проблемы правового регулирования.

Взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы впервые в ранг одного из принципов государственной службы возвел Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее по тексту – ФЗ № 58), в п. 1 ст. 3 которого сказано, что «основными принципами построения и функционирования системы государственной службы являются», в том числе, «взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы» [3].

Реализация данного принципа государственной службы, как отмечает С.С. Юрецкая, способствует повышению статуса муниципальной службы, что «приводит к значительной стабильности для муниципальных служащих, а также к престижу замещаемых муниципальных должностей» [14, с. 146].

Муниципальная служба, по сути, является «нижним этажом» публичной власти, она «в большей мере приближена к народу» [15, с. 156]. При этом муниципальная служба не является структурной составляющей системы государственной службы. «Эти две службы, – пишет О.В. Галкина, – обладают

статусом самостоятельных публично-правовых институтов, поэтому представляют собой отдельные разновидности публичной службы» [9, с. 85].

Подобные утверждения базируются на ст. 12 Конституции РФ, в которой сказано следующее: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» [1]. Следовательно, органы государственной власти, также как и их должностные лица не имеют права вторгаться в деятельность органов местного самоуправления и их муниципального аппарата, на чем акцентируют внимание Н.С. Тухватуллина и Т.В. Шитова [12, с. 13].

Вместе с тем, самостоятельность местного самоуправления не является абсолютной – она не предполагает отрицания взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти.

Сегодня это выражается в том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления представляют единую систему публичной власти. Об этом прямо сказано в ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, которая, вместе с другими поправками к Основному закону страны, вступила в силу 04 июля 2020 г. [2].

До вступления в силу Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» позиция о том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления «составляют единую публичную власть Российской Федерации» [10, с. 69] аргументировалась через положения ст. 3 Конституции РФ, согласно которой «единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (ч. 1), который «осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» (ч. 2) [1]. В свою очередь именно государственная и муниципальная службы обеспечивают деятельность указанных органов.

Таким образом, сегодня местные власти вместе с органами государственной власти входят в единую систему публичной власти. При этом муниципальным властям по-прежнему гарантируется самостоятельность. Соответственно, местные власти образуют отдельный институт муниципальной службы в рамках единой системы публичной власти.

Понятие муниципальной службы определено в Федеральном законе от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее по тексту – ФЗ № 25), согласно ч. 1 ст. 2 которого, под муниципальной службой понимается «профессиональная деятельность граждан, которая

осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта)» [5].

В свою очередь, понятие государственной службы в Российской Федерации закреплено в п. 1 ст. 1 ФЗ № 58. В нем сказано, что государственная служба Российской Федерации – профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий, во-первых, Российской Федерации и всех ее 85 субъектов, во-вторых, федеральных и региональных государственных органов, в-третьих, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации [3].

Взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы основана на общих принципах деятельности каждого из уровней публичной власти [7, с. 134-135]. Так, к общим принципам деятельности государственной и муниципальной служб относятся принципы, которые прописаны в абз. 4, 5 и 9 п. 1 ст. 3 ФЗ № 58 [3] и в абз. 2, 3 и 4 ст. 4 ФЗ № 25 [5]. Это:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) равный доступ граждан к государственной службе и муниципальной службе;
- 3) профессионализм и компетентность государственных служащих и муниципальных служащих.

Еще большая взаимосвязь в общих принципах прослеживается между гражданской службой, как разновидностью государственной службы, и муниципальной службой. Так, общими для гражданской и муниципальной служб являются принципы, содержащиеся в абз. 2, 4, 5, 6, 7, 8 и 9 ст. 4 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее по тексту – ФЗ № 79) [4] и в абз. 2, 3, 4, 5, 6, 7 и 9 ст. 4 ФЗ № 25 [5].

То есть семь из восьми принципов гражданской службы подходят для муниципальной службы и, соответственно, семь из десяти принципов муниципальной службы – для гражданской службы.

Помимо приоритета прав и свобод человека и гражданина, общего принципа для всех видов служб, это:

- 1) равный доступ граждан к гражданской службе и муниципальной службе;
- 2) профессионализм и компетентность гражданских служащих и муниципальных служащих;
- 3) стабильность гражданской службы и муниципальной службы;
- 4) доступность информации о гражданской службе и о муниципальной службе;

- 5) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- 6) защищенность гражданских служащих и муниципальных служащих.

Сходство практически всех принципов гражданской службы, как разновидности государственной службы, с большинством принципов муниципальной службы, позволило Н.С. Тухватуллиной и Т.В. Шитовой сделать вывод о том, что гражданская служба в большей степени близка с муниципальной службой, нежели с военной службой [12, с. 13]. По мнению Д.О. Ежевского, «единство природы муниципальной службы следует рассматривать в соотношении не со всей государственной службой, а лишь только с одним ее видом – гражданской службой» [10, с. 70].

Посредством чего обеспечивается взаимосвязь гражданской службы и муниципальной службы, и наоборот прописано в отдельных статьях ФЗ № 79 [4, ст. 7] и ФЗ № 25 [5, ст. 5].

Так, взаимосвязь гражданской службы и муниципальной службы обеспечивается посредством:

- 1) единства обеих служб в части:
 - основных квалификационных требований для замещения должностей;
 - ограничений и обязательств при их прохождении;
 - требований к подготовке кадров и дополнительному профессиональному образованию служащих, их профессиональному развитию;
- 2) учета стажа путем сконтрации, когда стаж гражданской службы приравнивается к стажу муниципальной службы, и наоборот;
- 3) соотносительности основных условий:
 - оплаты труда и социальных гарантий служащих обеих служб;
 - государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу или гражданскую службу, и их семей в случае потери кормильца [8, с. 33].

Например, единые ограничения состоят в том, что служащим обеих служб запрещается «заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц»; «использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума»; «прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного (трудового) спора» [4, п.п. 3.1, 12, 15 ч. 1 ст. 17; 5, п.п. 3.1, 11, 14 ч. 1 ст. 14].

Обращает внимание, что ФЗ № 58 [3] не содержит отдельную статью, обеспечивающую взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы. В свою очередь, в ст. 5 ФЗ № 25 нет упоминания о взаимосвязи муниципальной службы с иными, кроме как гражданской, видами государственной службы [5], что корреспондирует положениям ст. 7 ФЗ № 79,

где обеспечена взаимосвязь только гражданской службы, как разновидности государственной службы, с муниципальной службой [4].

Взаимосвязь различных, а не только гражданской, видов государственной службы Российской Федерации с муниципальной службой можно установить через положения ст. 6 ФЗ № 79, где оговорена взаимосвязь гражданской службы с государственной службой иных видов [4].

Чтобы установить взаимосвязь системы (различных видов) государственной службы Российской Федерации с муниципальной службой необходимо сначала соотнести положения ст. 7 ФЗ № 79 [4] с ст. 5 ФЗ № 25 [5] о взаимосвязи гражданской службы с муниципальной службой и наоборот. Затем сравнить эти положения с положениями ст. 6 ФЗ № 79, где обеспечена взаимосвязь различных видов государственной службы между собой [4].

Исходя из положений ст. 6 ФЗ № 79 о взаимосвязи гражданской службы и государственной службы иных видов, которым корреспондируют положения ст. 7 ФЗ № 79 [4] и ст. 5 ФЗ № 25 [5] о взаимосвязи гражданской службы и муниципальной службы, и наоборот, можно сделать вывод, что единство всех видов государственной службы Российской Федерации и муниципальной службы обеспечивается за счет:

- установления ограничений и обязательств при прохождении той или иной службы;
- учета стажа службы при его исчислении;
- соотносительности основных условий оплаты труда, государственных социальных гарантий и пенсионного обеспечения.

Единство ограничений и обязательств означает, что при прохождении различных видов государственной службы Российской Федерации устанавливаются ограничения, которые регламентируются в нормативно-правовых актах в виде запретов как материального, так и процедурного порядка [11, с. 7]. Ограничения и обязательства государственных служащих схожи с обязательствами и ограничениями муниципальных служащих. И те, и другие обязаны соблюдать Конституцию РФ, исполнять должностные обязательства в соответствии с должностной инструкцией, не разглашать сведения, составляющие государственную тайну.

Учет стажа службы при его исчислении означает, что муниципальные служащие имеют возможность перейти на государственную службу с включением в стаж срока муниципальной службы [13, с. 44].

Еще в 2001 г. Конституционный Суд РФ определил, что «федеральный законодатель вправе, учитывая специфику профессиональной деятельности муниципальных служащих, не только предусмотреть для муниципальных служащих гарантии правовой и социальной защищенности, во многом

аналогичные тем, какими пользуются государственные служащие, но и распространить на них установленные законодательством о государственной службе требования к замещению соответствующих должностей, в том числе требование о соблюдении возрастных критериев при приеме на муниципальную службу и увольнении по достижении предельного возраста для нахождения на муниципальной должности муниципальной службы, как это установлено для государственных служащих» [6].

Единство гражданской службы, как отдельной разновидности государственной службы, и муниципальной службы дополнительно обеспечивается основными квалификационными требованиями для замещения соответствующих должностей, требованиями к подготовке кадров и дополнительному профессиональному образованию, а также профессиональному развитию гражданских и муниципальных служащих.

Единство основных квалификационных требований состоит в том, что как для должностей гражданской службы, так и для должностей муниципальной службы требуются необходимые профессиональные знания и навыки [11, с. 7; 13, с. 45].

В рамках реализации мероприятий, направленных на профессиональное развитие государственных гражданских и муниципальных служащих, С.С. Юрецкой предлагается принять государственную программу «Развитие взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы». Основу таких мероприятий, по мнению С.С. Юрецкой, должны составить учебно-практические семинары и дистанционные технологии обучения для повышения квалификации кадров. Реализация подобных мероприятий в рамках этой программы поспособствует ее распространению на всех сотрудников, замещающих государственные и муниципальные должности, – полагает С.С. Юрецкая [14, с. 146].

Таким образом, сегодня законодателем обеспечена взаимосвязь, с одной стороны, различных видов государственной службы между собой, с другой стороны, гражданской службы, как разновидности государственной службы, с муниципальной службой и наоборот. При этом взаимосвязь между гражданской службой и муниципальной службой шире взаимосвязи системы (различных видов) государственной службы Российской Федерации с муниципальной службой, так как взаимосвязь гражданской службы и государственной службы иных видов уже взаимосвязи гражданской службы и муниципальной службы.

Так как государственная служба Российской Федерации характеризуется единством системы, которое обеспечивается единством принципов ее построения и функционирования, полагаем, что принцип взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы должен обеспечиваться

отдельной статьей непосредственно в базовом законе о государственной службе, то есть в ФЗ № 58 [3].

С этой целью предлагается дополнить ФЗ № 58 соответствующей статьей, взяв за основу положения ст. 6 ФЗ № 79 [4] и адаптировав их в той части, где это необходимо, под муниципальную службу.

Статью предлагается разместить после ст. 3 ФЗ № 58 со следующим наименованием: «Статья 3.1. Взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы».

Содержательно предлагаемая статья могла бы быть изложена в следующей редакции:

«Взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы обеспечивается посредством:

1) установления ограничений и обязательств при прохождении государственной службы и муниципальной службы;

2) учета стажа государственной службы при исчислении стажа муниципальной службы и учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной службы;

3) соотносительности основных условий и размеров оплаты труда, основных государственных социальных гарантий государственных служащих и муниципальных служащих;

4) соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших государственную службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, а также членов их семей в случае потери кормильца.»

Взаимосвязь же гражданской службы и муниципальной службы будет дополнительно обеспечиваться положениями ст. 7 ФЗ № 79 [4] и ст. 5 ФЗ № 25 [5] об основных квалификационных требованиях для замещения соответствующих должностей, требованиях к подготовке кадров и дополнительному профессиональному образованию, а также профессиональному развитию гражданских и муниципальных служащих.

Особую актуальность предлагаемое дополнение в ФЗ № 58 об обеспечении взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы приобретает в связи со вступлением в силу 04 июля 2020 г. Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», которым ст. 132 Конституции РФ была дополнена частью 3, объединившей государственную власть и органы местного самоуправления в единую систему публичной власти. В ней определяется, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему

публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» [2].

Таким образом, взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы будет обеспечиваться положениями предлагаемой ст. 3.1 ФЗ № 58. Тем самым один из принципов построения и функционирования системы государственной службы будет законодательно обеспечен в базовом законе о государственной службе. Взаимосвязь различных видов государственной службы между собой будет обеспечиваться положениями действующей ст. 6 ФЗ № 79 [4]. Взаимосвязь гражданской службы с муниципальной службой и наоборот будет обеспечиваться положениями действующих ст. 7 ФЗ № 79 [4] и ст. 5 ФЗ № 25 [5].

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 02.09.2021).

2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

3. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 02.07.2021 № 351-ФЗ) // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5179.

4. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 02.07.2021 № 351-ФЗ) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5179.

5. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. от 26.05.2021 № 152-ФЗ) // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152; 2021. № 22. Ст. 3687.

6. Определение Конституционного Суда РФ от 08.02.2001 № 45-О «По запросу Люберецкого городского суда Московской области о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 20.1 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» и подпункта 4 пункта 3 статьи 41 Закона Московской области «О муниципальных должностях и муниципальной службе в Московской области» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

7. *Абдулазизова П.Г., Омарова З.Н.* Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2015. № 10 (89). С. 134-135.

8. *Бирюкова О.В.* Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы в Российской Федерации // Студенческий вестник. 2020. № 9-1 (107). С. 33-34.

9. Галкина, О.В. Особенности взаимосвязи государственной и муниципальной службы / О.В. Галкина // Научное сообщество студентов. Междисциплинарные исследования: сб. ст.

по мат. ХСІ студенч. Междун. науч.-практ. конф. Новосибирск: Общество с ограниченной ответственностью «Сибирская академическая книга», 2020. С. 83-87.

10. *Ежевский Д.О.* Взаимосвязь муниципальной и государственной гражданской службы // Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации: сб. мат. Всеросс. науч.-практ. конф. (Москва, 22 апреля 2016 г.) М.: РУДН, 2017. С. 69-71.

11. *Иицук А.А.* Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы // Вестник Науки и Творчества. 2018. № 5 (29). С. 6-8.

12. *Тухватуллина Н.С., Шитова Т.В.* Взаимодействие между видами государственной службы государственной и муниципальной службами // Научный электронный журнал Меридиан. 2020. № 2 (36). С. 12-16.

13. *Хисамова Э.С., Шарипова Э.А.* Взаимосвязь муниципальной и государственной службы // Экономические исследования и разработки. 2019. № 12. С. 43-46.

14. *Юрецкая С.С.* Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы // Журнал юридических исследований. 2018. Т. 3, № 1. С. 140-147.

15. *Яфаева А.З.* Сравнительный анализ государственной и муниципальной службы в Российской Федерации // Современные вопросы государства, права, юридического образования: сб. науч. тр. по мат. XV Междун. науч.-практ. конф. Тамбов: Издательский дом «Державинский», 2020. С. 156-159.

ПРИНЦИП ПРОФЕССИОНАЛИЗМА И КОМПЕТЕНТНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Мухаметдиев М.Р.

магистрант

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация. В данной статье автор анализирует один из девяти основных принципов построения и функционирования системы государственной службы Российской Федерации: профессионализм и компетентность государственных служащих. Автором анализируются новеллы законодательства в данной сфере государственно-служебных отношений. Делается вывод, что принцип профессионализма и компетентности государственных служащих является ведущим началом организации и деятельности (функционирования) государственной службы. С целью придания большей значимости этому принципу предлагается внести редакционные изменения в ч.ч. 1, 7 ст. 12 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее по тексту – Закон № 79-ФЗ).

Ключевые слова: государственная служба, гражданская служба, принцип, профессионализм, компетентность, новеллы законодательства, редакционные изменения.

Эффективность и успешность осуществления государственной службы находятся в прямой зависимости от уровня профессионализма и компетентности государственных служащих. Принципиальность и общеобязательность такого требования не вызывает сомнений, поскольку государственная служба является профессиональной деятельностью особого рода («с точки зрения полномочий, не свойственных другим лицам» [12, с. 142]), требующей специальных знаний и навыков.

Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих получил законодательное закрепление в абз. 9 п. 1 ст. 3 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [1], а по отношению к государственным гражданским служащим – в п. 4 ст. 4 Закона № 79-ФЗ [2].

Этот принцип, как отмечают Л.Л. Попов и Ю.И. Мигачев, «имеет первостепенное значение при отборе кандидатов для замещения должностей государственной службы» [17, с. 123]. Не меньшую роль принцип профессионализма и компетентности государственных служащих играет и в вопросах расстановки и перемещения кадров государственных служащих, что является важнейшим условием для нормального и эффективного функционирования государственного аппарата.

Профессионализм государственных служащих, пишут Л.Л. Попов и Ю.И. Мигачев, «стимулирует расширение и повышение уровня знаний, накопление опыта работы, развитие организаторских способностей, постоянно высокий уровень исполнительской дисциплины» [17, с. 123].

Для этого у человека должны быть исходные (базовые) знания и практические умения, специально приобретенные в определенной области общественно полезной деятельности в результате углубленной общей и специальной подготовки, что, по мнению Ю.В. Малевановой, подразумевает:

- 1) наличие соответствующего образования, компетентности, знаний и накопленного опыта работы;
- 2) наличие организаторских способностей;
- 3) постоянное занятие только государственной службой (запрет на предпринимательство и т.п.), превращение ее в своеобразный образ жизни;
- 4) своевременное и полное выполнение четко прописанных функциональных обязанностей [21, с. 99].

Профессиональная деятельность государственных служащих ориентирована на эффективное исполнение государственных функций. Государство, в свою очередь, заинтересовано в высококвалифицированных специалистах, с целью эффективной реализации проводимой государственной политики, в основе которой и лежит профессиональная деятельность.

В текущих социально-экономических условиях кадровый потенциал государственной службы отдельными авторами оценивается как низкий [9, с. 68]. Признается, что ее качественный состав не в полной мере отвечает требованиям по совмещаемым должностям [11, с. 96], что является одной из причин низкого уровня доверия граждан к государственной службе с точки зрения ожиданий общества [16, с. 605].

В связи с этим предлагают улучшить работу органов исполнительной власти для профессионального роста кадров государственного аппарата [9, с. 68-69], усовершенствовать систему отбора государственных служащих [14, с. 86] и приема кандидатов в кадровый резерв [11, с. 98], стимулировать профессиональную деятельность государственных служащих, чтобы профессия стала родом деятельности [19, с. 148].

Законодатель в последние годы как раз и занят принятием мер, направленных на обеспечение и повышение профессионализма государственных служащих.

Так, Федеральным законом от 29.07.2017 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» были внесены изменения в Закон № 79-ФЗ, в соответствии с которыми с 10 августа 2017 г. установлен новый подход к профессиональному развитию гражданских служащих [3].

Выделим основные новеллы законодательства в данной сфере.

1. Приоритетным направлением формирования кадрового состава государственной гражданской службы стало подготовка кадров и профессиональное развитие государственных служащих. Исключено равенство между совершенствованием профессионального мастерства и дополнительным профессиональным образованием, а само понятие «дополнительное профессиональное образование» заменено на «профессиональное развитие».

2. Помимо традиционного дополнительного профессионального образования, включающего повышение квалификации и профессиональную переподготовку, у служащих теперь имеется возможность участия и в иных мероприятиях по профессиональному развитию.

Необходимо отметить, что в ст. 62 Закона № 79-ФЗ не содержится перечень иных мероприятий по профессиональному развитию, в которых может участвовать гражданский служащий. 21 февраля 2019 г. был принят указ Президента РФ № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации» [4].

3. Профессиональное развитие гражданского служащего осуществляется в течение всего периода прохождения им гражданской службы, то есть

непрерывно. Кроме того, отменено обязательное требование о повышении квалификации гражданского служащего не реже одного раза в три года.

Произошедшая отмена обязательной периодичности повышения квалификации представляется логичной, так как профессиональное обучение, будь то повышение квалификации или иные мероприятия профессионального развития, не должно восприниматься гражданскими служащими как формальное обязательное, отнимающее время от исполнения служебных обязанностей. Они должны быть сами заинтересованы в непрерывном профессиональном развитии, выполняя тем самым обязанность, предусмотренную ст. 15 Закона № 79-ФЗ, направленную на поддержание на должном уровне квалификации. Кроме того, этому есть и более банальное объяснение: анализ данных Росстата, проведенный Ю.В. Малевановой, позволил ей сделать вывод, что требование законодательства об очередности обучения (один раз в три года) в отношении каждого государственного служащего зачастую не выполнялось из-за недостаточности финансирования и количества направляемых на обучение служащих согласно государственному заказу [21, с. 121].

4. Предусмотрен новый инструмент осуществления дополнительного профессионального образования – государственный образовательный сертификат на дополнительное профессиональное образование гражданского служащего, который позволяет осуществлять профессиональное развитие служащих по современным востребованным направлениям вне рамок государственного заказа, но по решению представителя нанимателя.

Также 31 марта 2018 г. Правительство РФ утвердило единую методику проведения конкурсных мероприятий на государственной гражданской службе, согласно п. 1 которой она «направлена на повышение объективности и прозрачности конкурсной процедуры и формирование профессионального кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации при проведении государственными органами конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы и включение в кадровый резерв государственных органов» [5].

Современная система профессионального развития должна быть нацелена на постоянное обновление и углубление знаний как важнейшего фактора развития профессионализма. Основные показатели профессионализма содержатся в квалификационных требованиях для замещения должностей гражданской службы [20].

Квалификация характеризует уровень подготовленности государственного служащего к выполнению определенного вида профессиональной деятельности. Она описывается понятием «компетенция».

Компетенция – от лат. *competere* – соответствовать, подходить [22].

Компетентность, в отличие от профессионализма, – понятие более динамическое.

В приказах Минобрнауки России об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего юридического образования [6; 7; 8] содержатся перечни общекультурных, общепрофессиональных и профессиональных компетенций для выпускников вузов. Они должны знать, уметь и владеть навыками в рамках компетенции.

Таким образом, компетенция определяется через совокупность знаний, умений и навыков. Именно по этой совокупности, прежде всего, оцениваются достоинства кандидатов при отборе для замещения должностей государственной службы [17, с. 123]. Последняя обеспечивает реализацию компетенции государственных органов и, соответственно, государственная служба производна от нее.

Можно сказать и так, что компетентность государственных служащих – это обладание определенными (требуемыми) знаниями о предмете собственной государственно-служебной деятельности. Поэтому понятие «компетенция» ближе к понятийному полю «знаю как», чем «знаю».

Т.М. Рябова и О.В. Рогач полагают, что уровень компетенции должен определяться с учетом «личных профессиональных качеств, навыков и опыта выполнять задачи, принятые и в организации, и в сфере деятельности в целом» [18, с. 33].

К числу личностных качеств, которые являются признаком профессионализма, И.Е. Воронкова, в частности, относит: «приоритеты и зрелость системы ценностей, которые определяют отношение к командным формам работы и лидерству; пластичность личности, т.е. отношение к изменениям, когда человек готов, в условиях внутренних и внешних вызовов, адекватно меняться; соотношение потребностей, где важно различать и разделять потребность в контроле и потребность в привязанности по отношению к своим подчиненным» [13, с. 62].

Как представляется, особенности изучения личности государственного служащего отражены в самоценных формах активности, в его волевых, познавательных и эмоциональных устремлениях. Беря за основу данные характеристики, важно понимать о необходимости сформированной мотивации и саморазвития в условиях государственной службы. Без опоры на данные переменные нельзя говорить о высокой эффективности личностно-ориентированной технологии, одним из методологических основ которой, как отмечает Д.С. Жуков, является положение о том, что «личность обладает

способностью к организации внутренних механизмов развития в ходе самостоятельной деятельности» [15, с. 209].

Как представляется, значимость принципа профессионализма и компетентности государственных служащих в целом и гражданских служащих в частности, предусмотренного соответственно в абз. 9 п. 1 ст. 3 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и п. 4 ст. 4 Закона № 79-ФЗ несколько снижается действующими редакциями ч.ч. 1, 7 ст. 12 Закона № 79-ФЗ, которые сформулированы по типу диспозитивных норм, так как по ним квалификационные требования к специальности и направлению подготовки, которые необходимы для замещения должности гражданской службы, могут быть определены (соответственно могут и не быть) представителем нанимателя или лишь могут предусматриваться должностным регламентом гражданского служащего.

Учитывая, что применение данных квалификационных требований для замещения должностей гражданской службы является правом, а не обязанностью, подобную озабоченность также выражают В.Б. Башуров и И.А. Косицин, которые пишут, что «реализация этого права, а точнее, его нереализация юридически допускает возможность замещения должностей гражданской службы лицами, имеющими высшее образование, не всегда отвечающее должностным обязанностям» [10, с. 83].

Полагаем более правильным, чтобы действующие редакции ч.ч. 1, 7 ст. 12 Закона № 79-ФЗ о квалификационных требованиях к специальности и направлению подготовки для замещения должности государственной гражданской службы Российской Федерации были императивными. Сделать это можно за счет внесения следующих редакционных изменений в ст. 12 Закона № 79-ФЗ:

1) в ч. 1 слова «при наличии соответствующего» заменить словами «на основании»;

2) во втором предложении ч. 7 слово «могут» заменить на слово «должны».

Важно заметить и то, что предлагаемые изменения установят обязательный порядок включения квалификационных требований к специальности и направлению подготовки для лиц, претендующих на замещение должностей государственной гражданской службы, при принятии решения о приеме на работу представителем нанимателя, а также при утверждении должностных регламентов гражданских служащих, что, в свою очередь, конкретизирует требования, предъявляемые к уровню и виду профессионального образования.

Завершая изложение, сделаем ряд обобщающих выводов:

1. Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих является ведущим началом организации и деятельности (функционирования) государственной службы.

2. Профессионализм и компетентность государственных служащих – это умение грамотно и эффективно (с высокой степенью результативности) решать возникающие управленческие задачи, при этом использовать как традиционные, так и нетрадиционные методы. Этими качествами, в конечном счете, определяется эффективность государственного управления в стране.

3. Низкий уровень профессионализма и компетентности государственных служащих главным образом влияет на принятие низкокачественных управленческих решений, которые в итоге негативно влияют на качество государственного управления в целом.

4. Действующие редакции ч.ч. 1, 7 ст. 12 Закона № 79-ФЗ о квалификационных требованиях к специальности и направлению подготовки для замещения должности государственной гражданской службы Российской Федерации являются диспозитивными. С целью придания большей значимости принципу профессионализма и компетентности государственных служащих в целом и гражданских служащих в частности предлагается сделать их императивными путем замены в ч. 1 ст. 12 Закона № 79-ФЗ слов «при наличии соответствующего» словами «на основании» и во втором предложении ч. 7 слова «могут» на слово «должны», что также конкретизирует требования, предъявляемые к уровню и виду профессионального образования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 02.07.2021 № 351-ФЗ) // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5179.

2. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 02.07.2021 № 351-ФЗ) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5179.

3. Федеральный закон от 29.07.2017 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4824.

4. Указ Президента РФ от 21.02.2019 № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации» (вместе с «Положением о порядке осуществления профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации») // СЗ РФ. 2019. № 8. Ст. 765.

5. Постановление Правительства РФ от 31.03.2018 № 397 «Об утверждении единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв государственных органов» (в ред. от 24.09.2020 № 1546) // СЗ РФ. 2018. № 16 (ч. 2). Ст. 2359; 2020. № 40. Ст. 6276.

6. Приказ Минобрнауки России от 05.12.2014 № 1538 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.06.01 Юриспруденция (уровень подготовки кадров высшей квалификации)» (в ред. от 30.04.2015 № 464) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rg.ru/2015/02/04/uristy-site-dok.html> (дата обращения: 02.09.2021).
7. Приказ Минобрнауки России от 13.08.2020 № 1011 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования – бакалавриат по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция» (в ред. от 26.11.2020 № 1456) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.09.2021).
8. Приказ Минобрнауки России от 25.11.2020 № 1451 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования – магистратура по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.09.2021).
9. *Базиев М.Н.* Государственная служба: общая характеристика и взаимосвязь с различными институтами государственного управления // Образование. Наука. Научные кадры. 2020. № 2. С. 67-69.
10. *Башуров В.Б., Косицин И.А.* Квалификационные требования для замещения должности государственной гражданской службы Российской Федерации // Вестник Омской юридической академии. 2017. № 2. С. 82-86.
11. *Быкова В.В., Пак М.В.* Конкурс на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации: проблема отбора кандидатов в кадровый резерв // Наука и образование в современном мире: методология, теория и практика: мат. II Междун. науч.-практ. конф. Чебоксары: Экспертно-методический центр, 2020. С. 95-99.
12. *Ведерникова М.А.* Правовая сущность прохождения государственной гражданской службы // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2020. № 4-2 (43). С. 140-143.
13. *Воронкова И.Е.* Акмеологические критерии как мера профессионализма государственного служащего // Образование и наука без границ: фундаментальные и прикладные исследования. 2016. № 1. С. 61-63.
14. *Галкина О.В.* Особенности взаимосвязи государственной и муниципальной службы // Научное сообщество студентов. Междисциплинарные исследования: сб. ст. по мат. ХСІ студенч. Междун. науч.-практ. конф. Новосибирск: СибАК, 2020. С. 83-87.
15. *Жуков Д.С.* К вопросу о научно-методическом аппарате исследования личности служащего и его профессионализма // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Педагогика и психология. 2016. № 2. С. 207-213.
16. *Немерюк Е.Е.* Профессиональная деятельность государственных служащих как проблема функционирования государственной службы // Современное культурно-образовательное пространство гуманитарных и социальных наук: мат. VIII Междун. науч. конф. Саратов: Саратовский источник, 2020. С. 602-213.
17. *Попов Л.Л., Мигачев Ю.И.* Административное право Российской Федерации: учебник. М.: РГ-Пресс, 2019. 544 с.
18. *Рябова Т.М., Рогач О.В.* Профессионализм и компетентность государственных служащих в России // Материалы Афанасьевских чтений. 2017. № 1 (18). С. 31-39.
19. *Симомян К.А.* Некоторые проблемы правового регулирования видов государственной службы в Российской Федерации // Эпомен. 2020. № 38. С. 145-149.

20. Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (утв. Минтрудом России) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://mintrud.gov.ru/> (дата обращения: 02.09.2021).

21. Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография М.: Норма, 2020. 176 с.

22. Шкатулла В.И. [и др.] Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ivo.garant.ru/#/document/55071098/entry/0/doclist/2523/showentries/0> (дата обращения: 02.09.2021).

ПРИНЦИП РАВНОГО ДОСТУПА ГРАЖДАН К ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Мухаметдиев М.Р.
магистрант

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация. В данной статье автор анализирует один из девяти основных принципов построения и функционирования системы государственной службы Российской Федерации: равный доступ граждан к государственной службе. Детализацию данный принцип по отношению к государственной гражданской службе получил в п. 3 ст. 4 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее по тексту – Закон № 79-ФЗ).

Автором раскрываются требования для замещения государственных должностей, установленные в законодательстве, приводятся позиции Конституционного Суда РФ и материалы правоприменительной практики. На основе проведенного анализа делаются выводы и предлагается внести редакционные изменения в ч. 4 ст. 32 Конституции РФ о праве равного доступа к муниципальной службе, тем самым гарантировать в Основном законе страны равный доступ не только к государственной, но и к муниципальной службе.

Ключевые слова: государственная служба, гражданская служба, муниципальная служба, принцип, равный доступ, граждане Российской Федерации, требования, редакционные изменения.

Принцип равного доступа граждан к государственной службе получил законодательное закрепление в абз. 5 п. 1 ст. 3 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской

Федерации» (далее по тексту – Закон № 58-ФЗ) [8], а в рамках осуществления государственной гражданской службы – в п. 3 ст. 4 Закона № 79-ФЗ, где он привязан к способностям и профессиональной подготовке гражданского служащего и носит ярко выраженный антидискриминационный характер, о чем можно судить из дословного цитирования нормы: «равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего» [9].

Право равного доступа к государственной службе имеет международное звучание. Так, еще во Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г., в ее п. 2 ст. 21 было установлено, что «каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране» [3].

В последующем данное право нашло отражение в других международных и региональных правозащитных документах. Так, в соответствии с п. «с» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. «каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе» [4].

Схожее положение, но в другой последовательности слов, содержится в подп. «с» п. 1 ст. 23 Американской конвенции о правах человека от 22 ноября 1969 г. Там сказано, что каждый гражданин должен «иметь доступ на общих условиях равенства к государственной службе своей страны» [23].

Практически аналогичная п. 2 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. норма содержится в п. 2 ст. 13 Африканской хартии прав человека и народов от 26 июня 1981 г., с той лишь разницей, что в ней вместо слова «человек» используется более узкий термин «гражданин» [24].

Подобное п. «с» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. положение содержится в другом региональном правозащитном документе – в п. «в» ст. 29 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г. [5].

В России право равного доступа к государственной службе является одной из форм реализации конституционного права на непосредственное участие в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции Российской Федерации). В ч. 4 той же статьи Основного закона страны прямо закреплено,

что «граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе» [1]. Данное конституционное положение полностью соответствует принципам и нормам международного права, в частности, п. 2 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. и п. «с» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.

В силу правовой позиции Конституционного Суда РФ, «конституционное право на равный доступ к государственной службе... означает предоставление гражданам равной возможности реализовать свои способности к труду посредством профессиональной трудовой деятельности в системе государственной службы» [18, абз. 1 п. 3; 19, абз. 3 п. 2].

Обращает на себя внимание формулировка ч. 4 ст. 32 Конституции РФ, где нет соответствующего предписания по отношению к муниципальной службе.

Между тем Основным законом страны, как было отмечено выше, закрепляется право граждан на участие в делах государства (ч. 1 ст. 32), а местное самоуправление – форма осуществления власти, следовательно, служба в органах местного самоуправления – это также реализация права управления делами государства. К тому же в обновленном тексте Конституции РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления представляют собой единую систему публичной власти. Об этом прямо сказано в ч. 3, которая дополнила ст. 132 Конституции РФ и вместе с другими поправками к Конституции РФ вступила в силу 04 июля 2020 г. [2].

Аналогичное п. 3 ст. 4 Закона № 79-ФЗ значение имеет право граждан на равный доступ к муниципальной службе в п. 2 ст. 4 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [10].

Как представляется, более предпочтительным было бы не только законодательное, но и конституционное закрепление права граждан на равный доступ к муниципальной службе, что потребует дополнения ч. 4 ст. 32 Конституции РФ после слов «к государственной» словами «и муниципальной».

Законодатель, конкретизируя конституционное право на равный доступ к государственной службе, устанавливает в ч. 1 ст. 21 Закона № 79-ФЗ четыре вида требований к гражданину, поступающему на гражданскую службу:

- 1) наличие гражданства РФ;
- 2) достижение возраста 18 лет;
- 3) знание государственного языка РФ;
- 4) соответствие квалификационным требованиям.

Совершенно очевидно, что обеспечивать на профессиональной основе выполнение функций, возложенных на соответствующий государственный орган, может не каждый человек. Поэтому специальные требования для занятия

государственных должностей, установленные в законодательстве, не являются отступлением от принципа равного доступа граждан к государственной (гражданской) службе. «Они, – пишет А.В. Ефремов, – естественно вытекают из природы и социального статуса человека, способного по состоянию здоровья и разума действовать в соответствии с установленными правилами, осуществлять конкретные должностные полномочия с учетом их служебной специфики» [26]. Таким образом, претенденту необходимо иметь соответствующую полномочиям по должности подготовку.

Также не считается отступлением от этого принципа установление в законодательстве специальных требований для занятия государственных должностей. Конституционный Суд РФ в определении от 27.10.2000 № 217-О отметил, что положение ч. 4 ст. 32 Конституции РФ «не означает, что федеральный законодатель не вправе закрепить в законе определенные требования к кандидатам на те или иные должности в органах государственной власти... и установить специальный порядок замещения этих должностей» [20, абз. 1 п. 3].

На гражданскую службу вправе поступать только граждане РФ. Иностранцы граждане и лица без гражданства такого права не имеют. Отсутствует право поступления на гражданскую службу и у лиц, имеющих двойное гражданство, если международным договором РФ прямо не предусмотрена такая возможность.

Несмотря на то, что Трудовой кодекс РФ в ч. 1 ст. 63 допускает прием на работу по общему правилу с 16 лет [6], право поступления на гражданскую службу возникает у гражданина с 18 лет. Повышение возраста по сравнению с общими требованиями, установленными Трудовым кодексом РФ, обусловлено спецификой профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, его более высокой по сравнению с другими работниками ответственностью за выполнение возложенных функций.

Равный доступ к государственной службе гарантирован для граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации. Это значит, что гражданин, претендующий на поступление на государственную службу Российской Федерации, должен свободно владеть русским языком, являющимся государственным языком России [7, п. 1 ст. 3]. Данное требование является вполне естественным, так как очевидно, что лицо, не владеющее в полной мере русским языком, не может полноценно выполнять должностные обязанности, связанные с обработкой информации или работой с людьми [25].

Принцип равнодоступности к государственной службе реализуется посредством участия граждан в конкурсе на вакантные государственные

должности государственной гражданской службы с учетом соответствия претендента квалификационным требованиям занимаемой должности.

Согласно бланкетной норме п. 5 ст. 8 Закона № 58-ФЗ, квалификационные требования к гражданам для замещения должностей государственной службы устанавливаются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. На региональном уровне, к примеру, в Республике Марий Эл к таким нормативным правовым актам относятся Закон Республики Марий Эл от 05.10.2004 № 38-З «О регулировании отношений в области государственной гражданской службы Республики Марий Эл» [15], приказ Министерства образования и науки Республики Марий Эл от 15.08.2012 № 1122 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей по должностям государственной гражданской службы Республики Марий Эл в Министерстве образования и науки Республики Марий Эл» [16], приказ Министерства юстиции Республики Марий Эл от 05.05.2011 № 62 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими Республики Марий Эл в министерстве юстиции Республики Марий Эл» [17] и другие министерские приказы.

На федеральном уровне исчерпывающий перечень квалификационных требований к должностям гражданской службы содержится в ст. 12 Закона № 79-ФЗ [11, п. 2 ст. 1].

В зависимости от категорий и групп должностей к гражданским служащим, на основании ч. 1 ст. 12 Закона № 79-ФЗ, предъявляются соответствующие квалификационные требования, связанные с уровнем образования, стажем гражданской службы или стажем (опытом) работы по специальности, направлению подготовки, профессиональными знаниями и умениями, необходимыми для исполнения должностных обязанностей, а также при наличии соответствующего решения представителя нанимателя – к специальности, направлению подготовки.

Квалификационные требования для замещения должностей гражданской службы устанавливаются в соответствии с категориями и группами должностей гражданской службы, областью и видом профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Конкретизация квалификационных требований к соответствующим должностям гражданской службы, учрежденным в конкретных государственных органах, проявляется в должностных регламентах.

К числу квалификационных требований к уровню профессионального образования претендентов на должности категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» высшей и главной групп должностей гражданской службы относится наличие высшего образования не ниже уровня специалитета, магистратуры.

Данные квалификационные требования не применяются:

– к гражданам, претендующим на замещение указанных должностей гражданской службы, и гражданским служащим, замещающим указанные должности, получившим высшее профессиональное образование до 29 августа 1996 г.;

– гражданским служащим, имеющим высшее образование не выше бакалавриата, назначенным на указанные должности до 01 июля 2016 г., в отношении замещаемых ими должностей гражданской службы.

Для замещения должностей гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советники)» ведущей группы должностей гражданской службы, категории «специалисты» ведущей и старшей групп должностей гражданской службы, а также категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей гражданской службы обязательно наличие высшего образования.

Для замещения должностей гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп должностей гражданской службы обязательно наличие профессионального образования.

Следующим квалификационным требованием к должностям гражданской службы является стаж гражданской службы или стаж (опыт) работы по специальности или направлению подготовки, который необходим для замещения должности гражданской службы той или иной группы. Стаж службы (работы) представляет собой временной интервал приобретения профессионального опыта и его качество. Под профессиональным опытом понимается часть жизненного опыта, накопленного в сфере профессиональной деятельности [28, с. 104].

Данные требования предъявляются к уровню владения конкретной предметной областью должности и свидетельствуют о квалификации специалиста.

Согласно ч. 6 ст. 12 Закона № 79-ФЗ квалификационные требования к стажу гражданской службы или стажу (опыту) работы по специальности, направлению подготовки для федеральных гражданских служащих

устанавливаются указом Президента РФ, для гражданских служащих субъекта РФ – законом соответствующего субъекта РФ. В последнем случае далеко не во всех субъектах РФ приняты такие законы. К примеру, из 14 субъектов РФ, входящих в Приволжский федеральный округ, только в Пермском крае принят закон о квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки для государственных гражданских служащих данного субъекта Федерации [14].

На федеральном уровне в настоящее время действует Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 16 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы» [12].

В Указе Президента РФ от 12.10.2017 № 478 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 16 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы» были снижены минимальные требования к стажу государственной службы и работы по специальности, необходимые для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы:

- для высших должностей – с 6 до 4 лет (для стажа работы по специальности – с 7 до 4 лет);
- для главных должностей – с 4 до 2 лет (для стажа работы по специальности – с 5 до 2 лет).

Для ведущих должностей требования к стажу отменены.

Помимо этого, минимальные квалификационные требования к стажу для лиц с дипломом специалиста или магистра с отличием размером в один год теперь устанавливаются для замещения главных, а не ведущих должностей [13, п. 1].

Помимо уровня профессионального образования, стажа гражданской службы или стажа (опыта) работы по специальности, направлению подготовки предъявляются требования к профессиональным знаниям и умениям.

Минтруд России утвердил Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих [27]. В нем предусмотрены базовые квалификационные требования и профессионально-функциональные

требования, которые устанавливаются в зависимости от области профессиональной деятельности.

На сегодняшний день подобные требования содержатся в должностных регламентах.

В государственно-служебных отношениях принцип равного доступа к государственной службе нарушается, например, при сокращении должностей гражданской службы в государственном органе или при упразднении самого государственного органа.

Представитель нанимателя государственного органа, в котором сокращаются должности гражданской службы, или государственного органа, которому переданы функции упраздненного государственного органа, обязан предлагать всем гражданским служащим, замещающим сокращаемые должности гражданской службы или должности гражданской службы в упраздняемом государственном органе все имеющиеся вакантные должности с учетом категории и группы замещаемых гражданскими служащими должностей гражданской службы, уровня их квалификации, профессионального образования, стажа гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки. В противном случае будет нарушен принцип равного доступа граждан к государственной гражданской службе и равные условия ее прохождения (п. 3 ст. 4 Закона № 79-ФЗ).

Так, бывший гражданский служащий обратился в Судебную коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ с кассационной жалобой, в которой сослался на то, что в период после предупреждения о предстоящем увольнении в связи с сокращением замещаемой им должности государственной гражданской службы представитель нанимателя не предложил ему имеющиеся вакантные должности.

Требование о признании незаконным приказа о расторжении служебного контракта и освобождении от замещаемой должности, восстановлении на службе было удовлетворено, поскольку при проведении мероприятий по сокращению должностей гражданской службы у нанимателя имелись вакантные должности, соответствующие категории и группе занимаемой гражданским служащим сокращаемой должности, однако данные вакансии не были предложены гражданскому служащему [21].

Обязанность представителя нанимателя государственного органа по предложению всех имеющихся вакантных должностей гражданскому служащему при увольнении с гражданской службы в связи с сокращением должностей гражданской службы или упразднением государственного органа императивно установлена ч. 5 ст. 31 Закона № 79-ФЗ. Неисполнение представителем нанимателя такой обязанности в случае спора о законности

увольнения гражданского служащего с гражданской службы, как было показано на примере выше, влечет признание судом увольнения незаконным. При этом, по мнению судов, данная обязанность не предполагает наличие у представителя нанимателя права выбора, кому из гражданских служащих, замещающих сокращаемые должности гражданской службы или должности гражданской службы в упраздняемом государственном органе, предложить имеющиеся вакантные должности [22].

Завершая изложение, сделаем ряд обобщающих выводов:

1. Государственным служащим может быть любой гражданин Российской Федерации, достигший восемнадцатилетнего возраста, знающий русский язык и способный по состоянию здоровья и своим деловым качествам профессионально осуществлять полномочия по должности.

2. Реализуя принцип равного доступа к государственной службе, федеральный законодатель, запрещая любую дискриминацию, установил единые для всех граждан Российской Федерации требования, связанные исключительно с профессиональными и деловыми качествами претендентов.

3. Действующая редакция ч. 4 ст. 32 Конституции РФ гарантирует равный доступ только к государственной службе Российской Федерации. Полагаем, что более точным было бы конституционное закрепление права граждан Российской Федерации на равный доступ также к муниципальной службе, что потребует внесения редакционных изменений в ст. 32 Конституции РФ путем дополнения ее ч. 4 после слов «к государственной» словами «и муниципальной».

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 02.09.2021).

2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

3. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10.12.1948) // Российская газета. 1995. 05 апреля (№ 67).

4. Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций; для СССР (РФ) данный документ вступил в силу с заявлением с 23.03.1976) // Ведомости ВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

5. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (заключена в г. Минске 26.05.1995; вступила в силу для России 11.08.1998) // СЗ РФ. 1999. № 13. Ст. 1489.

6. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (в ред. от 02.07.2021 № 311-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5139.

7. Закон РФ от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» (в ред. от 11.06.2021 № 182-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740; СЗ РФ. 2021. № 24 (ч. 1). Ст. 4200.

8. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 02.07.2021 № 351-ФЗ) // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5179.

9. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 02.07.2021 № 351-ФЗ) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5179.

10. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. от 26.05.2021 № 152-ФЗ) // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152; 2021. № 22. Ст. 3687.

11. Федеральный закон от 30.06.2016 № 224-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4157.

12. Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 16 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы» (в ред. от 12.10.2017 № 478) // СЗ РФ. 2017. № 4. Ст. 640; № 42. Ст. 6139.

13. Указ Президента РФ от 12.10.2017 № 478 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 16 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы» // СЗ РФ. 2017. № 42. Ст. 6139.

14. Закон Пермского края от 20.02.2007 № 5-ПК «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки для государственных гражданских служащих Пермского края» (в ред. от 15.06.2018 № 230-ПК) // Российская газета. 2007. 27 февраля (№ 40); Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2018. 25 июня (№ 24).

15. Закон Республики Марий Эл от 05.10.2004 № 38-З «О регулировании отношений в области государственной гражданской службы Республики Марий Эл» (в ред. от 02.11.2020 № 39-З) // СЗ РМЭ. 2004. № 11. Ст. 317. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 02.09.2021).

16. Приказ Министерства образования и науки Республики Марий Эл от 15.08.2012 № 1122 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей по должностям государственной гражданской службы Республики Марий Эл в Министерстве образования и науки Республики Марий Эл» // Марийская правда. Официальный еженедельник. 2013. 05 июля (№ 26).

17. Приказ Министерства юстиции Республики Марий Эл от 05.05.2011 № 62 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими

служащими Республики Марий Эл в министерстве юстиции Республики Марий Эл» (в ред. от 02.05.2012 № 93) // Марийская правда. Официальный еженедельник. 2011. 19 августа (№ 32).

18. Постановление Конституционного Суда РФ от 03.02.2009 № 2-П «По делу о проверке конституционности частей 1, 2, 3 и 4 статьи 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и пунктов 2 и 4 части 2 статьи 13 Закона Псковской области «О государственной гражданской службе Псковской области» в связи с запросом Псковского областного Собрания депутатов» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 890.

19. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.11.2012 № 26-П «По делу о проверке конституционности положения части 2 статьи 10 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Камчатского края» // СЗ РФ. – 2012. № 48. Ст. 6744.

20. Определение Конституционного Суда РФ от 27.10.2000 № 217-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Паукова Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав положением части 6 статьи 13 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

21. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 26.04.2021 № 32-КГ21-5-К1 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

22. Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 03.08.2021 № 88-17212/2021 по делу № 2-2232/2020 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

23. Американская конвенция о правах человека (заключена в г. Сан-Хосе 22.11.1969; вступила в силу 18.07.1978 (Россия не участвует)) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

24. Африканская хартия прав человека и народов (принята в г. Найроби 26.06.1981; вступила в силу 21.10.1986 (Россия не участвует)) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

25. Бельянская, А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / А.Б. Бельянская, Н.И. Воробьев, В.А. Галкин, М.М. Мокеев, И.Н. Осипова [[Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ivo.garant.ru/#/document/57205016/entry/0/doclist/2523/showentries/0> (дата обращения: 02.09.2021).

26. Ефремов, А.В. Комментарий к Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (ст. 1-6) / А.В. Ефремов [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ivo.garant.ru/#/document/77522783/paragraph/1/doclist/0/selflink/0/context/> (дата обращения: 02.09.2021).

27. Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (утв. Минтрудом России) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://mintrud.gov.ru/> (дата обращения: 02.09.2021).

28. Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. М.: Норма, 2020. 176 с.

ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ИНСТИТУТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА

*Ошуева Н.С.,
магистрант*

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация: одной из приоритетных задач современной России является развитие гражданского общества. Появление Общественной палаты РФ таким образом можно рассматривать как этап реализации политической стратегии власти РФ. Закономерным шагом стало создание Общественной палаты в развитии отношений партнерского характера между властью и обществом.

Ключевые слова: контроль, институт, деятельность, государственные органы, помощь, взаимодействие, развитие.

В условиях динамичного развития общественно-политических отношений общественный контроль является одним из средств обеспечения законности и эффективности деятельности государственных органов. Общественный контроль - необходимый конституционный и правовой институт, важная часть демократического общества.

В этой правовой структуре гражданское общество, которое гарантирует демократический процесс формирования основных государственных органов, должно иметь в своем распоряжении современные и эффективные инструменты для независимого контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления.

Становится ясно, что в современных условиях его роль и значение многократно возрастают за счет модернизации государственного управления, борьбы с коррупцией, повышения качества государственных услуг и предоставления государственных услуг. Термин «общественный контроль» все чаще используется в сфере государственного управления. И если год назад в законодательстве не было юридического определения этого термина, то сегодня в рамках принятия Федерального закона от 21 июля 2014 г. 212-ФЗ «Об основах контроля общественности в Российской Федерации» этот термин получил официальное подтверждение. Таким образом, под общественным контролем мы подразумеваем деятельность лиц, осуществляющих общественный контроль, которые осуществляются для контроля за деятельностью государственных органов, местных органов власти, государственных и муниципальных организаций, других корпораций и организаций, которые осуществляют определенные государственные полномочия в соответствии с федеральным

законом. а также для следующих целей: общественная проверка, анализ и общественная оценка предпринятых ими действий и принятых решений [8].

Интересно, что Президент Российской Федерации уже публично заявил о необходимости общественного контроля. В интервью французской газете *LeFigaro* он дословно заявил: «Совершенно очевидно, что без эффективной системы репрессий не может быть борьбы с преступностью.

Но также очевидно, что просто полагаться на криминальные авторитеты для получения результатов не работает. Вот почему мы должны прежде всего укрепить демократические основы общества, гражданский контроль и общественный контроль. А для этого необходимо создать систему органов общественного контроля, чтобы дать им эффективный механизм работы и соответствующие права. ...

Кроме того, как и Л.В. Акопова, этот контроль должен быть в организационно-правовой форме [1, с. 37] и Ю.Н. Стариков обращает внимание на необходимость создания многочисленных механизмов общественного контроля над государственным управлением и, в частности, над деятельностью контролирующих и регулирующих органов. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в целом воплощает изложенные выше теоретические идеи в ст. 9 составляет список субъектов, уполномоченных осуществлять общественный контроль.

К ним относятся:

- 1) Общественная палата Российской Федерации;
- 2) общественные палаты субъектов Российской Федерации;
- 3) общественные помещения (советы) муниципальных образований;
- 4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Как видно из приведенного выше списка, одно из ключевых мест в списке субъектов государственного аудита занимает общественная палата субъекта-учредителя Российской Федерации. В большинстве субъектов Российской Федерации общественная палата существует почти 10 лет. Формы и методы выполнения задач палаты общественного аудита разнообразны.

Во-первых, согласно Федеральному закону от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» общественный контроль над структурным единицей Российской Федерации общественной палатой в форме общественного контроля, общественного контроля, исследований и т. Д. Осуществляется в форме взаимодействие. с

государственными органами и местными советами, такие как общественные обсуждения, общественные (общественные) слушания и другие формы взаимодействия [4]. В то же время права субъектов Российской Федерации устанавливают дополнительные формы и способы участия в осуществлении общественного контроля. Например, рекомендации государственных органов, содержащиеся в годовом отчете общественной палаты, учитываются при планировании и реализации социально-экономического культурного развития Тверской области.

Например, аналогичные положения содержатся в ст. 16 Закона Ярославля «Об Общественной палате», в соответствии с которым Общественная палата составляет отчет о состоянии гражданского общества в Ярославском районе, формах и методах общественного контроля за деятельностью органов государственной власти в Ярославском районе и органов местного самоуправления, а также другие формы. Годовой отчет общественной палаты направляется губернатору Ярославской области и в Ярославскую областную Думу и публикуется на официальном сайте общественной палаты в телекоммуникационных сетях. Годовой отчет может быть направлен в государственные и местные органы власти по решению общественной палаты [7]. Годовой отчет общественной палаты подлежит обязательной проверке Ярославской областной думой, губернатором Ярославского края и местными властями. Рекомендации, содержащиеся в отчете общественной палаты, принимаются во внимание органами государственной власти Ярославской области и местными властями при разработке и реализации социально-экономической политики и в деятельности этих органов.

Например, одной из форм взаимодействия палат государственных органов и органов государственной власти является программа выполнения функции общественного надзора. Общественный контроль, в соответствии с законодательством Ямало-Ненецкого автономного округа, является задачей Общественной палаты по проверке соблюдения общих потребностей и интересов жителей автономного округа действиями органов государственной власти автономного округа. «Автономный округ или его должностные лица, а также эффективность их судебных действий, осуществляемых в рамках средств правовой защиты граждан, объединений и общественных организаций [6]. Согласно Закону общественная палата вправе принимать меры к рассмотрению обращений граждан, объединений и общественных организаций, на основании которых она принимает мотивированное решение в виде заявления, выражающего мнение общественной палаты. Законность выражена. о некоторых видах деятельности отдельных государственных органов

автономного округа или их должностных лиц и / или эффективности исполнения ими правовых актов.

Если общественная палата приходит к выводу о несовпадении общих потребностей и интересов граждан в отдельных актах органов государственной власти автономного округа или их должностных лиц и (или) о неэффективности исполнения ими правовых актов (далее - отрицательное заключение палаты, принятое на основании общественной экспертизы) Общественная палата обращается к воеводе автономного округа с предложением о рассмотрении и оценке работы соответствующих исполнительных органов государственной власти. автономный округ.

В случае отрицательного заключения Общественной палаты по результатам проверки отдельных действий (бездействия) Государственной Думы автономного округа Общественная палата направляет в Государственную Думу автономного округа запрос на оценку этих действий (бездействия). Глава автономного округа, Государственная Дума автономного округа, в свою очередь, обязана предоставить Общественной палате мотивированный ответ по результатам их рассмотрения в течение 30 дней с момента получения жалобы. Результат общественной палаты, принятый на основе общественного обсуждения, будет опубликован в региональных СМИ - в журналах. Таким образом, на основании вышеизложенного можно однозначно констатировать, что сегодня общественные палаты субъектов Российской Федерации являются основными субъектами, осуществляющими общественный контроль в России, поскольку они осуществляют его как по формам и методам, так и посредством конкретных мероприятий, приемлемое только для общественной палаты того или иного субъекта Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Баженов В.В.* Роль личности в политической системе российского общества // Теория государства и права. 2017. № 4. С. 18-22.
2. *Борисов Н.А.* Институциональный выбор в позднесоветских политических системах: формирование моделей президентства // Политическая наука. 2017. № 3. С. 80-104.
3. *Гриб В.В.* Место и роль общественных палат в системе общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 5. С. 33–38.
4. *Дорожкин Ю.Н.* Какая политическая система и почему важна современной России: вектор обновления // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2017. № 3 (137). С. 92-96
5. *Еньшина Е.В.* Институты власти и общества в современных политических системах // Вестник Забайкальского государственного университета. 2017. Т. 23. № 9. С. 84-92.
6. *Зосименко И.А.* Партии в политической системе: субъективно – деятельностный аспект // Вестник Ульяновского государственного технического университета. 2017. № 1 (77). С. 14-18.

7. *Иванов О.Б.* Институт общественного контроля в политической системе современной России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2017. Т. 4. № 2. С. 107-115.

8. *Иналкаева К.С.* Роль выборов в политической системе общества // Известия Чеченского государственного педагогического института. 2017. Т. 16. № 3 (19). С. 211-215.

9. *Колядин А.М.* Политическая система как интегрированное выражение политики и власти // Юридическая наука: история и современность. 2019. № 8. С. 173-183.

РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ В ПРИНЯТИИ ПОПРАВОК К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВЗГЛЯД МОЛОДЕЖИ

Ошуева Н.С.

магистрант,

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация. В статье рассматривается роль общественного мнения молодежи на принятие Закона РФ о поправке к Конституции РФ в 2020 г., даётся определение термина «общественное мнение», выделяются формы его реализации в условиях принятия конституционных поправок. Также автор пытается выяснить, почему голосование граждан России по поправкам к Конституции РФ вызывает острую реакцию молодежи.

Ключевые слова: общественное мнение, молодежь, Закон РФ о поправке к Конституции РФ, общероссийское голосование

Термин «общественное мнение», имея конституционно-правовой характер такого явления, в настоящее время пока не получило достаточной правовой регламентации. Однако сопоставляя его связь с конституционным правом, в частности с формами народовластия и правами человека, можно отметить его существенность.

В своей статье «Свобода общественного мнения и конституционно - правовые гарантии ее осуществления» профессор С.А. Авакьян утверждает, что «общественное мнение, свобода его выражения нуждаются в создании системы более высоких гарантий их осуществления для обеспечения, в том числе, индивидуальных и коллективных прав и свобод человека» [3, с. 21].

Поэтому при проведении кардинальных конституционных преобразований в любом демократическом государстве необходимо учитывать мнение населения.

Как верно отмечает В.В. Лапаева: «Общественное мнение представляет собой индикатор социальных потребностей и интересов, которые необходимо знать и учитывать» [6, с. 788]. Тем самым, институт общественного мнения

играет роль ориентира для субъектов законотворчества, к которому следует обращаться, прежде всего, на этапе, предшествующем правотворческой деятельности.

Стоит сказать, что в научной литературе встречаются и иные определения термина «общественное мнение». При этом важно отметить, что институт общественного мнения является тем способом выявления и учёта мнения граждан, а в дальнейшем и инструментом его систематизации, который позволяет адекватно отразить потребности интересы как отдельных граждан, так и гражданского общества в целом для дальнейшей законодательной деятельности и улучшения жизни населения.

Поводом, давшим основание говорить о преобразовании российской Конституции, стало развёртывание проблем, прежде всего, в социально-экономической сфере, также пробелы оказались и во многих других отраслях, регулируемые конституционными нормами. Данные вопросы оказались не случайными, а предопределёнными чрезвычайно быстрым усложнением общественных отношений и увеличением объёма их правового регулирования.

Мнение рядовых граждан России по вопросам внесения изменения в Конституцию РФ не осталось не услышанным. Данные, предоставленные Общественной палатой РФ, свидетельствуют о том, что было обработано около 600 запросов граждан, а в общей сложности поступило около 1500 замечаний, предложений и обращений по законопроекту от граждан и организаций [5].

Деятельность независимых организаций по проведению опросов общественного мнения также способствовала изучению мнения российских граждан в связи с грядущим всенародным голосованием. Так, по результатам опроса ВЦИОМ от 22.05.2020 года «более половины россиян (66%) декларируют участие в голосовании по внесению изменений в Основной закон страны. Из них 46% ответили, что точно примут, а 20% — скорее примут участие. Напротив, декларируют отказ от участия 15% опрошенных. При этом, более половины россиян (61%), которые декларируют свое участие в голосовании, сообщили, что проголосуют ЗА поправки. Каждый пятый из тех, кто планирует принять участие, проголосует ПРОТИВ (22%)»[4].

Результаты опросов демонстрируют положительное отношение респондентов к конституционным поправкам. В основном это люди старшего возраста, которые рады фиксации в основном законе индексации пенсий и ряду других нововведений. Но проблема данных респондентов в том, что всю информацию о поправках они черпают информацию из федеральных СМИ, при этом многие пожилые люди не знают всех «подводных камней» нововведений.

Еще одна часть поддерживающих поправки — это те, кто рад тому или иному положению дел на политической арене страны и им безразлично

«наполнение» ненужных для них поправок. Например, кто-то очень важным считает «защиту» русского языка, но совершенно безразлично относится к еще одному удару по ЛГБТ-сообществу.

То есть большая часть российского общества поддерживает изменения в Конституцию, но есть и другая часть населения, т.е. те, кто «против» и их ряды активно пополняются в основном за счет молодежи.

В отличие от других граждан, молодые люди активно пользуются Интернетом и имеют доступ к информации обо всех поправках, могут исследовать разные мнения, а не только обобщенные в доступных для большинства граждан федеральных СМИ. Так, многие понимают, что это реальное продление возможности для действующего главы страны оставаться у власти еще долгое время. Кроме того, с развитием интернет-коммуникаций все большее влияние на молодежное движение стали оказывать популярные блогеры, которые своими постами и обращениями создают настроения молодой России, категорически противясь нововведениям и предлагают такую философию своим подписчикам.

При этом нельзя считать, что молодежь однородна и все они против предложенных поправок. Есть небольшая часть тех, кому нравится современная действительность, и они выступают за действующего главу страны или им нравится то, что хотят поддержать во время всенародного голосования. И все же большая часть молодых граждан против. Так, некоторые недовольны тем, что нынешнее руководство страны хочет остаться у власти как можно дольше. Они понимают, что поправки будут приняты и лидер нации со своей партией останется у власти, тем самым ликвидируя диверсификацию власти.

Другая же часть молодежи имеет либеральные взгляды. Это значит, что им не нравятся различные запреты, связанные с ЛГБТ (например, однополые браки) или др. Эта часть населения за социальные улучшения, но против отдельных поправок. Это значит, что среди противников изменений нет единства в позициях, ведь поправки не изменят серьезно существующее экономическое положение дел в РФ, что на перспективу не радуется молодое поколение.

Таким образом, роль общественного мнения населения, в том числе и молодежи, при принятии поправок к Конституции России приобретает особую значимость для государства и его институтов, образуя, посредством этого, систему общественного мнения при обсуждении конституционных изменений, включающую учёт мнения граждан страны через деятельность представительных органов власти субъектов федерации, деятельность рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ, а также проведение опросов независимыми организациями в области изучения

общественного мнения. В свою очередь, легитимность государства во многом зависит от мнения его граждан, которые могут выражать его различными способами, образуя, тем самым, общественное мнение.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ, от 01.07.2020 N 1-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // «Собрание законодательства РФ», 16.03.2020, N 11, ст. 1416.

3. *Авакьян С.А.* Свобода общественного мнения и конституционно -правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. 2013.- N 1. С. 12-21.

4. Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/konstitucionnye-popravki-rejting-predpochtenij-rossiyan> (дата обращения: 02.03.2021).

5. Письмо Общественной палаты РФ от 10.03.2020 N 60П-1/467/1 «Резолюция по результатам рассмотрения вопросов повестки дня внеочередного пленарного заседания Общественной палаты Российской Федерации с участием членов Рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации, представителей общественных палат субъектов Российской Федерации, общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, состоявшегося 10 марта 2020 г.» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=2730225570054784417551557274&cacheid=D54CD5F91424FE48B44CCA81108F8571&mode=splus&base=PRJ&n=193183&rnd=0.5371132134805991#98jiznumcd> (дата обращения: 02.03.2021).

6. Проблемы общей теории права и государства: учебник / под общ.ред. В. С. Нерсесянца. М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. 816 с.

ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РЕСПУБЛИКЕ МАРИЙ ЭЛ

*Павлова К.С.,
магистрант*

ФГБОУ ВО «Марийский государственный университет»

Аннотация. В данной статье рассматриваются вопросы организации и функционирования органов государственной власти в Республике Марий Эл. Определяются основы разделения властей в Республике Марий Эл и принципы ее деятельности. Обращается внимание на проблемные вопросы

взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации между собой и с другими «этажами» публичной власти.

Ключевые слова. Органы государственной власти в субъектах РФ, федеративные отношения, формы взаимодействия законодательных (представительных) органов субъектов Федерации с органами исполнительной власти субъектов, компетенция и полномочия субъекта РФ, Государственное Собрание Республики Марий Эл.

Анализ проблем федеративного устройства российского государства, необходимость его совершенствования на современном этапе связаны с выявлением новых тенденций в вопросах организации власти на уровне субъектов Федерации. Адекватная организация региональной власти имеет особое значение для России, где сегодня происходит реформирование федеративных отношений. Сегодня необходим поиск реальных правовых и политических механизмов, методов и форм организации государственной власти на всех уровнях, которые удовлетворяли бы объективные потребности общественного развития и способствовали эффективной деятельности всех государственных органов. С развитием федеративной модели государственного устройства связываются надежды на дальнейшую демократизацию российского государства и общества, соблюдение баланса интересов федеральных и региональных властей, повышение управляемости общественных процессов и укрепление правопорядка. [1, с. 15]

В настоящее время весьма актуальными являются поиски путей повышения эффективности воздействия государства на формы организации власти в субъектах Российской Федерации. Это обусловлено необходимостью реализации на практике федеративного потенциала, заложенного в конституции страны, создания правовых механизмов для регулирования всего комплекса федеративных отношений. Федеративное государство, обеспечивая интеграцию в целое составных частей, обретает новые качества, свойственные федерации, в отличие от составляющих ее субъектов. Отсюда и исключительные полномочия федеральных органов власти при сохранении многообразия, самобытности и самостоятельности субъектов федерации при реализации собственных полномочий на региональном уровне.

Федеративный характер Российского государства предполагает, что государственную власть в нем осуществляют как федеральные органы, так и органы государственной власти субъектов федерации. Деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации должна осуществляться в соответствии с основополагающими принципами, которые закреплены в Конституции Российской Федерации. К ним относятся:

народовластие (ст. 3); государственная целостность (ст. 5); единство системы государственной власти (ст. 5); разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 5); самостоятельность органов государственной власти субъектов Федерации (ст. 77); обладание всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации (ст. 73); участие субъектов Федерации в осуществлении федеральной власти (ст. 95).

Сложности в реализации этих принципов на практике требуют поиск новых теоретических подходов к переосмыслению правового статуса федеральных, региональных и местных органов власти и управления, совершенствование их взаимоотношений между собой.

Государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти - определяет ч. 2 ст. 11 Конституции РФ. Создание органов государственной власти обязательно для каждого субъекта Федерации. В Федеральном законе от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" закрепляются основы системы органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, а также взаимодействие законодательных (представительных) органов субъектов Федерации с органами исполнительной власти субъектов.

Однако в Законе не дается исчерпывающего перечня организационно-правовых форм взаимодействия региональных органов законодательной и исполнительной власти: они могут быть установлены в конституциях (уставах), законах и подзаконных актах субъектов Федерации.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации реализуют не только собственную компетенцию и полномочия субъекта РФ по предметам совместного ведения. Они фактически всегда участвуют в реализации компетенции федеральных органов государственной власти и компетенции органов местного самоуправления.

Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации между собой и с другими «этажами» публичной власти, является в современный период актуальной теоретической проблемой. Решение этой проблемы является неразрывным элементом процесса совершенствования правового регулирования и практики деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации [2, с. 22].

Для эффективной деятельности органов государственной власти республик необходимо решать проблемы их организации. В силу своей

уникальности и национально-исторического характера Республика Марий Эл имеет богатый опыт государственно-правового развития. Государственная власть в республике осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную согласно Конституции Республики Марий Эл, принятой 24 июня 1995 г. Конституционным Собранием. Согласно Конституции органами государственной власти являются Государственное Собрание Республики Марий Эл (законодательная власть), Глава Республики Марий Эл, Правительство Республики Марий Эл (исполнительная власть), Конституционный Суд Республики Марий Эл и иные органы. По Конституции 1995 г. глава Республики Марий Эл является высшим должностным лицом республики, возглавляет исполнительную власть в Марий Эл.

Органы законодательной, исполнительной и судебной власти в своей деятельности являются независимыми и самостоятельными.

Однако существуют определенные проблемы в организации органов государственной власти республики. Прежде всего отметим, что исполнительная власть, как одно из трех звеньев государственной власти в субъектах Федерации, занимает реально ведущее место в системе государственной власти. Система органов исполнительной власти в субъектах Федерации создается согласно положениям Конституции, федеральному законодательству и нормативным правовым актам, закрепляющим правовой статус органов власти.

Исполнительная власть в субъектах РФ в сильной степени направлена на организацию общего руководства субъектами, в этом плане она продолжает полномочия главы субъекта, возглавляется им и обеспечивает реализацию его задач и полномочий. Не будет преувеличением сказать, что в совокупности исполнительная власть в субъекте РФ, представленная высшим должностным лицом - главой субъекта и в целом коллегиальным исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, не ограничивается только исполнением законов, по своему политическому весу превосходит законодательную власть [3, с. 43].

Основной проблемой построения системы органов исполнительной власти субъектов РФ является деление властей как по ветвям власти, так и по "вертикали" с установлением разделения предметов ведения между федеральными органами и органами субъектов РФ. Органы исполнительной власти призваны помогать гражданам в решении социальных проблем, исполнять функции по защите прав и свобод граждан. В связи с этим возникает необходимость в проведении оценки состояния исполнительной власти в Российской Федерации и определении мероприятий по разрешению проблем, возникающих в ее устройстве.

Действуя независимо и в пределах своей компетенции, органы исполнительной власти субъектов РФ решают вопросы, связанные с реализацией проводимой высшим руководством страны административной реформы в системе федеральных органов исполнительной власти. Законами субъектов Федерации устанавливаются система и структура органов исполнительной власти субъектов, определяются границы их компетенции. Деятельность органов исполнительной власти субъектов подзаконна и нацелена на реализацию Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, актов Правительства РФ и законов субъекта [4, с. 63].

Исполнительным органам Республики Марий Эл свойственны следующие недостатки: на современном этапе развития законодательства Российской Федерации отсутствует прозрачность функционирования исполнительных органов власти; при формировании органов власти допускается дублирование властных полномочий отдельными органами, что снижает эффективность функционирования существующих органов власти, и пр.

Одним из самых главных недостатков в организационной структуре системы исполнительной власти Республики Марий Эл является слабое внимание к определению целей, полномочий и функций органов любых категорий и уровней. Частая смена управленческих кадров значительно увеличивает дефицит квалифицированных государственных служащих, а также разрушает сложившиеся в коллективе социальные связи, оказывая негативное воздействие на психологическое состояние государственных служащих.

Проблемой следует также считать и то, что законодательные органы субъектов ограничены в своих возможностях, несмотря на самостоятельность в осуществлении своих полномочий. К примеру, вне компетенции региональных парламентов находится регулирование вопросов, отнесенных к ведению органов местного самоуправления, а именно вопросов, устанавливающих объем расходов за счет средств местных бюджетов. Ряд ученых считают необходимым укрепить представительную и контрольную функции региональных парламентов, повысить значимость законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации в государственном строительстве [5, с. 33].

Согласно ст. 4 Конституции Республики Марий Эл органы государственной власти Республики Марий Эл, по соглашению с органами государственной власти Российской Федерации, могут передавать им осуществление части своих полномочий. Порядок передачи и перечень полномочий определяются законом. Также, в порядке, установленном законом, Государственное Собрание Республики Марий Эл может на договорной основе

передавать часть своих полномочий органам местного самоуправления. Думается, что перечень делегируемых полномочий должен носить исчерпывающий характер и устанавливаться федеральным законом.

Формирование и состав Государственного Собрания Республики Марий Эл выражают особенности его представительной природы как парламента. В 2005 г. из Конституции РМЭ, Законом Республики Марий Эл от 29.06.2005 №18-З, была исключена характеристика Госсобрании РМЭ как представительного органа государственной власти. Ст. 64 Конституции РМЭ устанавливает, что «Государственное Собрание – парламент Республики Марий Эл – является высшим и единственным законодательным органом государственной власти Республики Марий Эл».

С теоретической точки зрения, любой парламент, в том числе и парламент Республики Марий Эл, безусловно, является представительным органом. С одной стороны он состоит из представителей народа, с другой – выражает интересы народа.

Национально–демографический состав депутатов, избираемых по одномандатным округам, полностью определяется предпочтением избирателей. С этих позиций, депутаты, избранные по одномандатным округам, безусловно, являются представителями народа.

Сложнее дело обстоит с депутатами, избираемыми по спискам кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, избирательными блоками.

Избиратели голосуют не за конкретных депутатов, а за политические партии, которые самостоятельно формируют списки кандидатов в депутаты. Вполне вероятно ситуация, когда кто-то из списка не нравится избирателям. Тем не менее, они отдадут за него свои голоса, голосуя целиком за список кандидатов от данной политической партии. В этих условиях избирателям достаточно трудно повлиять на территориальное, национальное, половое и профессиональное представительства в парламенте.

Положительным моментом усиления политического представительства общероссийских политических партий является снижение числа законов, противоречащих федеральному законодательству. Думается, происходит выстраивание своеобразной вертикали законодательной (представительной) власти в Российской Федерации.

Стоит рассмотреть вопрос о компетенции Государственного Собрания Республики Марий Эл с точки зрения их конституционного объема и степени конкретизации.

Согласно ст. 4 Конституции РМЭ, органы государственной власти Республики Марий Эл, по соглашению с органами государственной власти

Российской Федерации, могут передавать им осуществление части своих полномочий. Порядок передачи и перечень полномочий определяются законом. Это положение вызывает сомнения по следующим основаниям. В первых, сомнительно, что могут передаваться любые полномочия, во вторых, эта передача может осуществляться только на основе федерального закона, а может быть, только на основе федерального конституционного закона, в духе Конституции РФ.

Часть 2 ст. 64 Конституции РМЭ ограничивает контрольные полномочия Госсобраний РМЭ пределами и формами, которые установлены конституцией. Появляется необходимость расширения этих пределов и форм, либо, передать решение этого вопроса на уровень текущего законодательства.

Таким образом, думается о необходимости дальнейшего реформирования органов исполнительной и законодательной власти на всех уровнях, а также о совершенствовании федерального законодательства по вопросам самостоятельности субъектов в реализации своих полномочий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Андриченко Л.В., Юртаева Е.А. Конституционные основы российского федерализма // Журнал российского права. 2013. N 6. С. 5 - 16.
2. Григорьева Н.В. Особенности формирования и деятельности законодательных органов субъектов РФ (на примере Законодательного собрания Забайкальского края) // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. N 10. С. 20 - 25.
3. Омарова З.Н. Проблемы организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере Республики Дагестан) // Конституционное и муниципальное право. 2019. N 5. С. 42 - 45.
4. Садовникова Г.Д. Законодательные органы субъектов Российской Федерации: проблемы формирования и реализации представительной функции // Lex russica. 2017. N 1. С. 62 - 77.
5. Демидов М.В. Законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации: особенности конституционно-правового статуса и организации деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2014. N 4. С. 32 - 36.

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ С ОРГАНАМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Павлова К.С.,

магистрант

Маслова С.В.,

канд. юрид.наук, доцент

ФГБОУ ВО «Марийский государственный университет»

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация: В статье рассматриваются проблемы и формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. На основе проведенного анализа делается вывод о том, что выбор модели взаимодействия муниципальных образований и государственных органов должен основываться на эффективном выполнении функций местного самоуправления. Автор также приходит к выводу о необходимости четкого разграничения полномочий в рамках конкретных предметов совместного ведения.

Ключевые слова: государственная власть, местное самоуправление, органы государственной власти, органы местного самоуправления, государство, муниципальное образование, полномочия, гарантии.

В настоящее время актуальной является проблема взаимодействия государственных и муниципальных органов. Отсутствие правового регулирования указанного взаимодействия, приводит к невозможности реализации принципа разделения властей по функциональному и территориальному признакам. Важным шагом к решению рассматриваемой проблемы стала конституционная реформа 2020 года в РФ, которая «запустила интенсивный процесс совершенствования законодательства, регламентирующего взаимодействие муниципальных образований и государственных органов». [1, с. 25]

Конституционная реформа 2020 г. в Российской Федерации внесла изменения во многие отрасли российского права, в том числе изменения коснулись и органов местного самоуправления. Поправки в Конституцию РФ были внесены Федеральным конституционным законом от 14 марта 2020 г. "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" и одобрены в ходе Всероссийского голосования 1 июля 2020 г. Поправки носят фундаментальный характер, охватывают все сферы деятельности государства и общества, в том числе, затрагивают основы организации местного самоуправления в РФ. Изменения текста главы 8 Конституции РФ служат гармонизации и конкретизации взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Принципиальной новацией в теории муниципального права стала поправка в ст. 132 Конституции РФ о единой системе органов публичной власти, в которую входят как органы местного самоуправления, так и органы субъектов Федерации и федеральные органы власти. [1, с. 26]

С одной стороны, Конституция РФ в ст. 12 провозглашает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

С другой стороны, органы местного самоуправления наделены властными полномочиями: так, Федеральный закон N 131-ФЗ закрепляет круг вопросов, относящихся к ведению муниципалитетов, в зависимости от их видов (ст. 16.2 Федерального закона N 131-ФЗ), исходя из смысла ст. 43 Федерального закона N 131-ФЗ, принятые по вопросам местного значения муниципальные правовые акты в границах соответствующего муниципального образования обладают признаками нормативности.

Рассматриваемая поправка по своей сути соответствует ст. 3 Конституции РФ, в соответствии с которой власть в Российской Федерации осуществляется в том числе органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также согласуется с пониманием местного самоуправления, предложенного Европейской хартией местного самоуправления, которая наделяет органы местного самоуправления способностью регламентировать значительную часть публичных дел (ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления). [2, с. 17]

Следовательно, термин "публичная власть" не вступает в противоречие с природой местного самоуправления. В современной отечественной юридической науке признается, что "любая власть, наделенная полномочиями регулировать общественные отношения, управлять обществом и государством, по своей природе является публичной". [3, с. 3]

Самостоятельность местного самоуправления носит относительный характер, поскольку государство устанавливает юридические рамки, законодательно определяет пределы полномочий местного самоуправления, его место во взаимоотношениях государства, общества, личности. [4, с. 20]

В новой редакции ч. 2 ст. 132 конкретизируется, что органы местного самоуправления рассматривают вопросы местного значения на основе и в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами, принимаемыми федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Это важная поправка институционализирует сложившуюся в Российской Федерации практику. Кроме того, в тексте Конституции РФ теперь прямо упоминается, что контроль над реализацией переданных полномочий и освоением материальных и финансовых средств осуществляется государственными органами Российской Федерации.

С целью консолидации публичной власти, совершенствования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, конкретизации конституционных принципов предлагается включить в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

статью, закрепляющую перечень предметов совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления в сферах общих интересов, определяющую порядок разграничения полномочий по предметам совместного ведения.

Еще до вступления в силу Закона N 131-ФЗ С.А. Авакьян в своем выступлении на круглом столе "Проблемы реализации и перспективы развития конституционной модели российского местного самоуправления", состоявшемся 5 ноября 2003 г., отметил, что вмешательство органов государственной власти в решение органами местного самоуправления вопросов местного значения возможно лишь в исключительных, экстренных случаях, когда органы местного самоуправления при самостоятельном решении указанных вопросов сталкиваются с определенными трудностями. С.А. Авакьян высказал мнение о том, что упомянутые субъекты права должны стремиться к взаимодействию в рамках диалога, а не в жестких вертикальных рамках власти-подчинения.[5, с. 73]

В ч. 3 ст. 132 провозглашается основная цель взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления, которая заключается в эффективном решении задач по реализации прав, свобод и интересов населения, проживающего на территории муниципального образования.

Законом Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", местное самоуправление наделяется дополнительными правами и гарантиями, в том числе имеет право на компенсацию расходов, понесенных в результате выполнения публичных задач и функций во взаимодействии с органами государственной власти, что также говорит о гармонизации роли местного самоуправления в выстраиваемой сегодня единой системе публичной власти, сближении публичных властей разных уровней в целях достижения эффективности и результативности деятельности органов публичной власти. [6, с. 19]

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что принцип самостоятельности решения населением вопросов местного значения составляет суть местного самоуправления. Однако данный принцип дополняется другим, в частности, принципом взаимодействия с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций. Выбор модели взаимодействия муниципальных образований и государственных органов должен основываться на эффективном выполнении функций местного самоуправления. Четкое разграничение полномочий в рамках конкретных

предметов совместного ведения позволит исключить размытость и неопределенность их формулировок, что в настоящее время нередко является причиной превышения субъектами публичной власти собственной компетенции.

ЛИТЕРАТУРА

1. Беспалова М.П. Проблемы взаимодействия муниципальных образований с органами государственной власти РФ в свете конституционной реформы 2020 г. // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. N 11. С. 24 - 28.

2. Приходько Т.В., Федорова О.В. Местное самоуправление в контексте поправок в Конституцию Российской Федерации 2020 года // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. N 1. С. 16 - 19.

3. Баранов П.П. Публичная власть и ее конституционная легитимность в современной России: доктрина и практика // Администратор суда. 2017. N 4. С. 3.

4. Чеботарев Г.Н. Как укрепить единую систему публичной власти? // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 3. С. 19 - 23.

5. Шагойко Е.Ю. К проблеме перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 10. С. 71 - 75.

6. Андреечев И.С. Развитие конституционного принципа участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. N 2. С. 16 - 20.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПОПРАВКАХ К КОНСТИТУЦИИ РФ

*Петров А.А.,
студент*

ФГБОУ ВО «Марийский государственный университет»

Аннотация: В статье рассмотрены некоторые поправки в Конституцию Российской Федерации, принятые на всероссийском голосовании в 2020 году. Проанализирована конституционно-правовая ответственность органов государственной власти и должностных лиц, а также разграничение полномочий между ними. Дана характеристика слияния органов федеральной и муниципальной власти.

Ключевые слова: Конституция РФ, органы государственной власти, должностные лица, конституционно-правовая ответственность, поправки к Конституции РФ

Поправками к Конституции РФ предусмотрены изменения, направленные на совершенствование правового регулирования организации и функционирования публичной власти. Отдельные изменения затронули конституционные основы местного самоуправления. Новые и измененные положения должны более эффективно регулировать взаимодействие органов публичной власти, находящихся на разных уровнях вертикали власти. Помимо более совершенной юридической техники для новой редакции Конституции РФ характерна возможность сделать посредством толкования ряд выводов, к которым ранее можно было прийти только путём теоретических рассуждений. Уточнены гарантии осуществления местного самоуправления, что не исключает их ответственности за ущерб, причинённый физическим и юридическим лицам. Расширение контрольных полномочий Совета Федерации и Государственной Думы сопровождается дополнением перечня субъектов ответственности.

Конституционная правовая ответственность за осуществление возложенных полномочий входит в конституционно-правовой статус органов государственной власти, должностных лиц, органов и должностных лиц местного самоуправления. Единство публичной власти в Российской Федерации является, прежде всего, функциональным и организационным. Должностное лицо или орган публичной власти несёт ответственность за осуществление своих полномочий. Возможна передача полномочий между различными уровнями публичной власти. Изменения, внесённые в Конституцию РФ, устраняют препятствия для перераспределения полномочий по осуществлению публичной власти на основе принципа субсидиарности. Предусмотрено, что самостоятельность субъектов ответственности сохраняется в случае выполнения органами местного самоуправления публичных функций во взаимодействии с органами государственной власти.

Органы местного самоуправления имеют право на компенсацию дополнительных расходов, понесённых в связи с взаимодействием с органами государственной власти. При совместном осуществлении публичных полномочий органы различных уровней публичной власти несут ответственность за свои решения, действия и бездействие. В случае с конституционно-правовой ответственностью, основой самостоятельности является закрепление каждого вида полномочий за определённым органом публичной власти. Полномочиями должны обладать органы, находящиеся на том уровне публичной власти, на котором возможно их эффективное осуществление. Граждане осуществляют местное самоуправление через органы местного самоуправления в связи с невозможностью полного решения некоторых вопросов местного значения путём форм народовластия. Местное

самоуправление является уровнем публичной власти, для которого характерна наибольшая близость к населению.

Выделение местного самоуправления как формы публичной власти обусловлено особыми потребностями и интересами местного самоуправления, реализация которых составляет его сущность. Условия осуществления местного самоуправления устанавливаются федеральным законом, что подчёркнуто в тексте поправок к Конституции РФ. Исходя из внесённых изменений, основы осуществления публичной власти должны включать правовые механизмы предотвращения, разрешения и преодоления последствий конфликтов между органами. Должностные лица и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий несут ответственность за перестроение системы взаимоотношений в целях более согласованного и эффективного решения общих задач управления. Высказывается точка зрения, что данной нормой исключаются противоречия между государственными интересами и интересами местного населения, что означает подчинение местных интересов государственным [1].

Внесённые конституционные поправки не могут противоречить основам конституционного строя, основам правового статуса личности, порядку внесения конституционных поправок и пересмотра Конституции. Вступление в силу новой редакции Конституции РФ не отменяет необходимости учитывать при толковании, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Использование термина публичная власть связано с тем, что народ осуществляет свою власть непосредственно и через органы государственной власти и местного самоуправления. В правовом демократическом государстве любая политическая власть, как государственная власть, так и местное самоуправление, является публичной. Взаимодействие федеральных и региональных органов государственной власти основано, в том числе на самостоятельность осуществления полномочий региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Системное единство Конституции РФ признаётся Конституционным Судом РФ, который принимает его во внимание, давая официальное толкование поправки к Конституции РФ. Внесённые изменения не направлены на искажение конституционной природы местного самоуправления или умаление его самостоятельности по отношению к другим уровням публичной власти. В то же время Конституция РФ в действующей в настоящее время редакции, допускает рассмотрение основ федерализма в качестве модели взаимодействия органов и должностных лиц разных уровней публичной власти. Полагаем, что при данном подходе одним из основных принципов такого взаимодействия является самостоятельное осуществление полномочий органом или

должностным лицом, находящимся на более низком уровне публичной власти. Данная точка зрения связана с пониманием местного самоуправления как формы публично-территориальной самоорганизации населения [2].

Ответственность органов местного самоуправления взаимосвязана с контролем органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В текст Конституции РФ введена новая статья, определяющая полномочия Совета Федерации и Государственной Думы по осуществлению парламентского контроля. К субъектам, которым может быть отправлен парламентский запрос, отнесены руководители органов местного самоуправления. Включение их в число субъектов конституционного права и признание самостоятельными субъектами конституционной ответственности, означает закрепление их особого конституционно-правового статуса. Отдельным субъектом конституционно-правовой ответственности является глава местной администрации, которую возглавляет не глава муниципального образования. Влияние такого должностного лица на решение вопросов местного значения обуславливает особое регулирование его ответственности.

Таким образом, поправка к Конституции РФ, направленная на совершенствование регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти, предусматривает изменения основ правовой ответственности органов местного самоуправления. Органы и должностные лица местного самоуправления являются самостоятельными субъектами конституционно-правовой ответственности. Основы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти включают взаимную ответственность за передачу вместе с полномочиями материальных средств, необходимых для их осуществления. Упоминание в Конституции РФ руководителей органов местного самоуправления обосновано пределами их полномочий и соразмерной им ответственностью за решение вопросов местного значения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Уваров А.А. О расширительном значении президентских поправок к конституции Российской Федерации / Lex russica (Русский закон). 2020. № 11 (168). С. 43-52.
2. Усманова Р.М. Место органов местного самоуправления в системе публичной власти в свете конституционных поправок / Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2020. № 2 (88). С. 35-41.

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Петрова П.М.,

студент

Михеева Т.Н.,

д-р юрид. наук, профессор

ФГБОУ ВО «Марийский государственный университет»

Аннотация. Статья посвящена новому гражданскому институту – общественному контролю. Некоторые нормы закона, регулирующие данный феномен, остаются не вполне доступными к пониманию и применению. Обсуждаются проблематичные вопросы, связанные с понятием общественного контроля и тесно связанным с ним объектом правового регулирования, субъектным составом. Выявленные пробелы, неточности законодательной регламентации получили правовую оценку, на основе чего предложены пути их дальнейшего совершенствования.

Ключевые слова: общественный контроль, общественный интерес, объект общественного контроля.

В условиях современности институту общественного контроля принадлежит одно из ключевых мест в системе социального контроля. По мнению Т.Н. Михеевой он является одним из новых инструментов, позволяющих реализовать гражданское участие в процессах управления [7, с.177]. Появление федерального законодательного акта об общественном контроле стало очень своевременной и необходимой мерой охраны общественных отношений [5, с. 138]. Осмысление специфики развития данного института базируется на определении основных понятий. Так, в научной литературе ведётся множество дискуссий касательно правильного понимания сущности общественного контроля, недостатков, свойственных нормативному определению.

В статье 4 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» отмечено, что под общественным контролем следует понимать деятельность субъектов общественного контроля, которая реализуется в целях наблюдения за работой, функционированием органов публичной власти, а также для того, чтобы обеспечить общественную проверку, анализ и оценку издаваемых соответствующими органами актов и решений, принимаемых ими. Учеными также отмечается, что в основе контроля лежит защита интересов как граждан, так и общественных институтов [4, с. 13].

По справедливому замечанию П.В. Шершневой, закрепление определения общественного контроля в законодательстве целесообразно считать весомым достижением в развитии соответствующего института, так как вместе с этим отражается стремление законодателя придать институту общественного контроля надлежащую правовую форму [8, с. 293].

Вместе с тем, как отмечает В.В. Гончаров, представленное в Федеральном законе определение в действительности не затрагивает и не раскрывает всю специфику анализируемого понятия и, в результате, требуется его корректировка [1, с. 23].

Федеральный закон внес известную определенность в правовое регулирование общественного контроля, однако его теоретическая составляющая пока остается недостаточно исследованной [6, с. 121].

Для полноценного понимания сущности такой категории, как «общественный контроль», необходимо исследование целей, которые достигаются по результатам его осуществления, а также анализ задач, решаемых в рамках поставленных целей. Совокупность целей и задач общественного контроля характеризуется законодательным закреплением – речь идёт о части 1 статьи 5 (цели) и части 2 статьи 5 (задачи) Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ».

Так, целевые ориентиры общественного контроля напрямую связаны со следующими категориями:

- защита законных интересов прав и свобод;
- учёт общественных позиций, мнения, вносимых предложений, формулируемых рекомендаций;
- оценка со стороны общества деятельности органов публичной власти.

Именно данные категории нашли своё отражение при закреплении целей общественного контроля в части 1 статьи 5 анализируемого Федерального закона. Соответственно, формулировка задач должна соответствовать поставленным целям. Применительно к общественному контролю к ключевым задачам его осуществления относятся следующие:

- развитие правового сознания у граждан;
- укрепление доверия со стороны граждан к работе государственных органов, координация взаимосвязей между институтами гражданского общества и государством;
- обеспечение профилактики и эффективного разрешения конфликтов, носящих социальный характер;
- обеспечение реализации инициатив, которые ориентированы на то, чтобы защитить права и свободы граждан, законные интересы общественных

организаций (речь идёт об объединениях) и прочих организаций, принадлежащих к числу негосударственных, некоммерческих;

- обеспечение открытости и прозрачности функционирования органов публичной власти;

- воспитание в общественном сознании нетерпимого отношения к проявлениям коррупции;

- обеспечение роста результативности деятельности органов публичной власти.

Таким образом, приведённый в части 2 статьи 5 рассматриваемого Федерального закона перечень задач общественного контроля является, на наш взгляд, исчерпывающим, эти задачи в полной мере отражают правовую природу, суть и назначение общественно-контрольных мероприятий. По справедливому замечанию А.Ю. Кирьянова, отчётливая фиксация задач, поставленных перед субъектами, осуществляющими общественный контроль, содействует своевременному достижению обозначенных в законодательстве целей [2, с. 5]. При этом формы реализации контрольных мероприятий характеризуются разнообразием. Речь идёт:

- об общественном мониторинге (методологической основой является наблюдение);

- об общественных проверках;

- об общественных экспертизах;

- об общественных обсуждениях;

- об общественных слушаниях.

Корректное понимание сущности общественного контроля невозможно без анализа принципов, на основе которых данный контроль реализуется. Соответствующие принципы изложены в статье 6 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». При этом, по замечанию И.С. Митряева, всю совокупность принципов целесообразно дифференцировать на две группы:

- перечень принципов, носящих общеправовой характер;

- перечень специальных принципов, которые свойственны только общественному контролю [3, с. 92].

Собственно, реализация общественного контроля достигается посредством таких принципов, как:

- обеспечение приоритетных позиций законных интересов и прав человека и гражданина;

- обеспечение добровольного характера участия в реализации общественного контроля;

- обеспечение самостоятельности субъектов, которые реализуют общественный контроль, а также их независимости от органов публичной власти;

- обеспечение открытости и публичности реализации общественного контроля, в том числе, с помощью организации общественного обсуждения полученных результатов;

- обеспечение законности функционирования субъектов, которые осуществляют общественный контроль;

- принципы объективности, добросовестности, а также беспристрастного отношения со стороны субъектов, реализующих общественный контроль;

- обеспечение достоверности полученных результатов контрольных мероприятий;

- принцип, в соответствии с которым должно обеспечиваться разнообразие форм общественно-контрольных мероприятий;

- недопущение вмешательства (при отсутствии должных оснований) субъектов, осуществляющих контрольные мероприятия, в работу органов публичной власти. Это же касается и недопустимости вмешательства в функционирование политических партий;

- принцип нейтральности, при котором нивелируется возможность влияния решений, принятых теми или иными политическими партиями, на реализацию общественного контроля.

Итак, перечень принципов осуществления общественного контроля является весьма обширным. Среди них к группе общеправовых принадлежат те, которые касаются:

- приоритета законных интересов и прав граждан;

- законности;

- добровольного характера;

- открытого и публичного характера;

- беспристрастности и объективного подхода.

Остальные принципы следует отнести к категории специальных, они раскрывают сущность общественного контроля в более узком аспекте.

Таким образом, необходимо отметить, что с учётом всех недостатков законодательного определения понятия общественного контроля соответствующий институт способствует обеспечению открытости органов публичной власти, доступности для граждан информационных данных об их деятельности, учёту общественной позиции, мнений. В данной связи для целостного понимания сущности общественного контроля рекомендуется ориентироваться не только на определение, приведённое в статье 4 Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ», но и на

совокупность целей, задач и принципов его реализации, которые также раскрывают смысловое содержание рассматриваемой категории.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Гончаров В.В.* О соотношении общественного контроля с иными формами контроля власти (конституционно-правовой анализ) // Юридические исследования. 2018. № 9. С. 20-29.

2. *Кирьянов А.Ю.* Общественный и гражданский контроль: правовое разграничение понятий // Гражданское общество в России и за рубежом. 2019. № 1. С. 3-6.

3. *Митряев И.С.* Понятие и формы общественного контроля // Образование. Наука. Научные кадры. 2020. № 2. С. 91-94.

4. *Михеев Д.С.* Общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления: проблемы становления и тенденции развития: монография. Йошкар-Ола, 2012. 144 с.

5. *Михеев Д.С.* Гласность и общественный контроль за деятельностью власти на муниципальном уровне // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2015. Ч.1. № 6 (56). С. 136-139.

6. *Михеев Д.С., Михеева Т.Н.* Роль гласности в осуществлении общественного контроля на муниципальном уровне // Вестник Российского университета кооперации. 2016. № 1 (23). С. 120- 123.

7. *Михеева Т.Н.* Общественный контроль с позиций конституционного права граждан на участие в управлении делами государства // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10 (95). С.177-183.

8. *Шершнева П.В.* Понятие и становление института общественного контроля // Актуальные проблемы реализации российского права. Сборник статей к 20-летию Рязанского филиала Московского университета МВД России. Рязань: 2018. С. 293-295.

КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА 2020: ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО НОРМОКОНТРОЛЯ

Полякова С.С.,

магистрант,

Маслова С.В.,

канд. юрид. наук, доцент

ФГБОУ ВО «Марийский государственный университет»

Аннотация. В статье анализируются нормы проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» в части, касающейся деятельности Конституционного Суда Российской Федерации. В частности, анализируется наделение

Конституционного Суда полномочиями предварительного нормоконтроля. Исследуются объекты нормоконтроля. Рассматривается процедура направления запроса в Конституционный Суд Российской Федерации. Особое внимание уделяется опыту зарубежных стран в сфере предварительного контроля конституционности разных видов правовых актов. Изучается вопрос о том, как предварительный нормоконтроль будет вписываться в законодательный процесс. Кроме того, в статье рассмотрена проблема соотношения предварительного и последующего контроля. Сформулированы выводы и предложения по возможному исправлению рассмотренных в статье правовых пробелов в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации, принцип разделения властей, конституционное право, предварительный нормоконтроль.

«Конституция без органа конституционного контроля, обладающего полномочиями констатировать противоречие обычных правовых актов конституции, есть *lex imperfecta*. Конституция становится *lex perfecta* только тогда, когда конституционный суд может признавать обычные законы противоречащими конституции...»[1, с.110-111]. Это в полной мере относится и к законам, не вступившим в юридическую силу.

Принятие Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»[2, с. 1416] (далее - Закон о поправке) стало самой масштабной реформой действующей Конституции[3], изменения коснулись комплекса норм, находящихся в главах 3 - 8 Конституции РФ, то есть корректировки присутствуют во всех главах, в которые поправки могут вноситься в соответствии с процедурой, предусмотренной ст. 136 Конституции.

Одним из основных направлений данной реформы можно отметить преобразование деятельности Конституционного Суда Российской Федерации. Были внесены существенные изменения в статью 125 Конституции Российской Федерации, Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»[4] (далее - ФКЗ «О Конституционном Суде»), Регламент Конституционного Суда[5].

Ключевыми изменениями стали: снижение количества судей Конституционного Суда (до 11 включая Председателя и его заместителя); изменение порядка прекращения полномочий судей (теперь – Советом

Федерации по представлению главы государства); корректировка структуры руководства Суда; расширение полномочий. Также среди изменений ряд положений, направленных на совершенствование организационных основ деятельности Конституционного Суда.

Интересным представляется наделение Конституционного Суда РФ полномочиями предварительного нормоконтроля. Напомним, что ранее данный орган осуществлял лишь последующий конституционный контроль, исключение составляли дела о проверке конституционности не вступивших в силу международных договоров. Теперь же механизм конституционного контроля подвергнут существенным изменениям: контроль будет проводиться Судом еще и в отношении проектов законов РФ о поправке к Конституции РФ, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых, но не обнародованных Президентом РФ федеральных конституционных законов и федеральных законов.

Проверка законов, не вступивших в силу, органами конституционного контроля существует в ряде зарубежных стран. Активно внедряется данный институт начал с 2000-х гг., особенно ярко это было выражено в правовых системах государств Европы и Африки. В настоящее время к предварительному нормоконтролю прибегли уже более двух десятков государств[6, с. 59]. Объектами предварительного контроля выступают законы о внесении изменений в Конституцию (Молдова), органические законы (Испания, Польша), регламенты палат парламента (Казахстан, Румыния)[7].

Конституционные новации вызывают ряд процедурных вопросов. Например, как предварительный нормоконтроль будет вписываться в законодательный процесс?

Согласно п. 5.2 ст. 3 ФКЗ «О Конституционном Суде» Конституционный Суд проверяет конституционность законопроекта по запросу Президента. До этого момента проект проходит все стандартные стадии законотворчества: внесение законопроекта в Государственную Думу, предварительное рассмотрение, чтения, прохождение закона в Совете Федерации, поступление проекта Президенту для промульгации. И вот до подписания законопроекта, у Президента есть право направления запроса в Конституционный Суд. Таким образом, создается специальная процедура реализации Президентом своей конституционной роли гаранта Конституции РФ на этапе, когда закон не принят либо принят, но не вступил в силу. Происходит вовлечение Конституционного Суда в законодательный процесс в особых конституционных случаях. Также появляется специальное основание для обязательного отклонения закона (в случае, если Конституционный Суд не

подтверждает конституционность федерального закона, не вступившего в силу) [7].

Отметим, что предварительный контроль обязателен не для всех федеральных законов, он распространяется лишь на те акты, в отношении которых возникает обоснованное сомнение в их конституционности. Однако возникает вопрос, что будет являться обоснованным сомнением в конституционности, ведь данная категория очень субъективна. Так может возникнуть ситуация, при которой, Конституционный Суд будет переполнен запросами о проверке конституционности, что, безусловно, отразится и на качестве проверки и нарушит баланс сдержек и противовесов, превратив Суд в элемент законодательной власти.

Так, необходимым представляется четко прописать процедуру направления запроса, а также закрепить примерные критерии, по которым можно определить неконституционность проекта закона.

Как уже было сказано выше, правом на направление запроса наделяется исключительно Президент РФ, на наш взгляд, это носит ограничительный характер. Во Франции, например, данным правом обладают: Президент Республики, Премьер-министр, председатель Национального собрания, председатель Сената, шестьдесят депутатов или шестьдесят сенаторов. В Сербии (ч.1 ст. 169 Конституции Сербии) таким право обладают не менее одной трети народных депутатов, что составляет не менее восьмидесяти четырех народных депутатов.

Считаем, что правом на обращение с запросом необходимо наделить и иных лиц, принимающих участие в принятии закона (например, субъектов права законодательной инициативы: Президента РФ, Совет Федерации, сенаторов, депутатов Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов, Верховный Суд РФ по вопросам его ведения, полезным было бы наделить таким полномочием и представителей научного сообщества), либо закрепить положение, о том, что любое иное заинтересованное лицо будет иметь возможность обратиться к Президенту с соответствующей инициативой.

Не ясным представляется вопрос, о том, в какой срок орган конституционного контроля должен принять решение по запросу. В соответствии с ч.2 ст. 107, ч.2 ст. 108 Конституции РФ у Президента есть 14 дней на подписание и обнародование законопроекта, но из положений Конституции следует, что если Президент в течение указанного срока обратится в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности акта, срок для подписания такого закона приостанавливается на время

рассмотрения запроса[3]. То есть фактически, сроков в этом вопросе нет вообще, что, безусловно, может привести к затягиванию и злоупотреблениям.

В данном случае интересен опыт зарубежных стран. Так, во Франции Конституционный совет должен вынести решение в течение одного месяца со дня направления запроса (по требованию Правительства данный срок может быть сокращен до 8 дней). Этот срок во многом объясняет специфику методов работы органа конституционного контроля, в частности условия назначения докладчика, особенности проведения подготовки дела к слушанию, процедуру выработки и принятия решения, особенности мотивировки решений. Конституционный Суд Сербии проверяет конституционность закона в течение семи дней.

Необходимым представляется установить ограничительный срок рассмотрения Конституционным судом запроса. Модель Франции кажется наиболее оптимальной.

Пробелом на наш взгляд является отсутствие конкретики в правовых последствиях постановления Конституционного Суда РФ, принятого в рамках осуществления предварительного конституционного судебного контроля. В случае признания проекта закона конституционным, вопросов о правовых последствиях не возникает. Согласно ч.3 ст. 107, ч.2 ст.108 Конституции Президент подписывает законопроект в трехдневный срок с момента вынесения Конституционным Судом соответствующего решения. Другая ситуация складывается, если Суд признает проект не конституционным. Согласно ч.3 ст. 107, ч.2 ст.108 Конституции РФ если Конституционный Суд не подтвердит конституционности федерального закона, Президент возвращает его в Государственную Думу без подписания. В данном случае документ не подлежит дальнейшему рассмотрению, принятию, подписанию и обнародованию до исключения из него положений, признанных неконституционными. «Такой проект нужно будет перевнести после корректировки» - отмечает член рабочей группы по поправкам в Конституцию, глава комитета Государственной Думы по Государственному строительству и законодательству - Павел Крашенинников [8]. Но как быть в ситуации, если даже после корректировки Конституционный Суд не признает акт конституционным, можно ли перевносить его повторно и сколько раз? А также существует ли возможность преодоления «вето» Конституционного Суда по аналогии с «вето» Президента РФ? Данные вопросы, к сожалению, остаются не урегулированными.

Следующей проблемой является возможность повторной проверки одного и того же акта. На наш взгляд, если Конституционный Суд РФ подтвердит конституционность направленного ему главой государства закона,

то в дальнейшем конституционность этого закона не должна проверяться. В частности, это касается случаев, предусмотренных ч. 4 ст. 125 Конституции России, то есть проверки конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов. Ведь если проверка закона в целом была осуществлена, то недопустимо повторно проверять на конституционность закон или его отдельную норму. Такое право должно быть лишь в том случае, если в предварительно проверенный на конституционность закон были внесены изменения, которые, в свою очередь, проверке не подвергались[9, с. 24 - 29].

Очевидно, что конституционные новеллы о предварительном конституционном судебном контроле нуждаются в последующей детализации в тексте ФКЗ «О Конституционном Суде», Регламенте Конституционного Суда, ином смежном законодательстве.

Подобные поправки должны в первую очередь: четко определять процедуру направления запроса; закреплять примерные критерии, по которым можно определить неконституционность проекта закона; расширить круг субъектов; установить срок рассмотрения Конституционным Судом РФ запроса главы государства; конкретизировать правовые последствия постановления Конституционного Суда, принятого в рамках осуществления предварительного конституционного судебного контроля; для того чтобы и граждане, и судебные инстанции были в курсе того, проверен ли на конституционность закон в целом, полагаем, что в тексте такого закона перед подписью Президента должна быть включена информация о том, что проверка Судом закона на конституционность осуществлена, а также проставлена дата и номер акта Конституционного Суда.

Предварительный конституционный контроль по своей правовой природе имеет абстрактный характер, что предполагает проверку конституционности законодательного акта, не вступившего в законную силу, вне его связи с правоприменительной практикой. Подобный правовой механизм создает возможность на раннем этапе формирования правового регулирования выявить изначально неконституционные правовые нормы, которые не будут включены в действующую правовую систему. Он позволяет предотвратить антиконституционные ситуации, снять спорные конституционные вопросы до момента обращения в суд. В результате устраняется риск разрастания конституционного конфликта, что способствует стабильности и устойчивости национальной правовой системы. Таким образом, предварительный конституционный контроль позволяет избежать отмены правовых актов, основанных на законе, признанном не соответствующим Конституции,

устранять дефекты правового регулирования в целях защиты основ конституционного строя, прав и основных свобод человека и гражданина. Данный вид нормоконтроля также способствует сокращению административных, финансовых и других издержек. Тем самым Конституционный Суд РФ в еще большей степени становится гарантом неразрывности фактической и юридической Конституции, на основе чего как раз и возможно достижение гармонии между буквой и духом Конституции.

ЛИТЕРАТУРА

1. Генеральный доклад XIV Конгресса Конференции европейских конституционных судов (Вильнюс, 3-6 июня 2008 г.) // Конституционное правосудие. Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. Ереван, 2008. Вып. 2-3. С. 110-111

2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // «Собрание законодательства РФ», 16.03.2020, № 11, ст. 1416

3. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.02.2021)

4. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // «Российская газета», № 138-139, 23.07.1994

5. Регламент Конституционного Суда РФ (ред. от 17.12.2020) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13034/ (дата обращения: 24.02.2021)

6. *Бондарева Е.А.* Институт предварительного конституционного контроля в России и Франции: теория и практика применения // Вестник ВГУ. Серия «Право». 2013. № 2. С. 59

7. *Хабриева Т.Я., Клишас А.А.* Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://izak.ru/upload/iblock/30c/Tematcheskiy-kommentariy-k-Zakonu-RF-o-popravke-k-Konstitutsii_Blok.pdf (дата обращения: 24.02.2021)

8. Крашенинников: законопроект, признанный КС нарушающим конституцию, не будет рассмотрен [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://tass.ru/politika/9527829> (дата обращения: 10.02.2021);

9. *Винокуров В.А.* Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации: правовые пробелы и новые задачи // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 24 - 29.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ КОНСТИТУЦИОННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

Пырова Е.Ю.,

*магистрант, заместитель начальника отдела кадров
управления по работе с личным составом*

*АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»,
МВД по Республике Марий Эл*

Аннотация. В данной статье автором проанализированы сложившиеся в науке подходы к определению взаимодействия органов местного самоуправления и общественных объединений. На основе проведенного анализа автором формулируется определение исследуемого понятия.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, общественные объединения, взаимодействие, гражданское общество

Конституция любого государства выступает в качестве основы правового регулирования общественных отношений, однако уровень правового закрепления на конституционном уровне сопряжен с ограниченностью данного нормативного правового акта по объему – на конституционном уровне находят отражение только наиболее существенные и важные общественные отношения.

Данное обстоятельство объясняет причины того, что до 2020 г. в Конституции РФ [1] отсутствовали нормы, посвященные урегулированию взаимодействия местного самоуправления и общественных объединений, как и в целом институтов гражданского общества.

Однако многими современными учеными это указывалось в качестве правового пробела, который необходимо устранить, поскольку взаимодействие публичной власти с гражданским обществом выступает в качестве одной из основ развития любого демократического и правового государства, в частности этот тезис прослеживается в исследованиях Т.Н. Михеевой [7, с. 21], Д.С. Михеева [6, с. 12], В.В. Кудрявцева [5, с. 8], Р.В. Горнева [4, с. 11], а также Н.С. Вавилова [3, с. 13].

Соглашаясь с этим подходом считаем важным указать на его значение для государства и общества: без конституционной основы урегулирование взаимодействия органов публичной власти и гражданского общества будет осуществляться по остаточному принципу, не нося фундаментального для законодателя характера. Имея данный аспект в основном законе государства, законодатель тем самым получает ориентир для дальнейшего развития и

совершенствования нормативных правовых актов, что положительно складывается на регулируемых общественных отношениях.

Более того представляется возможным сделать предположение, что достаточно слабый уровень развития институтов гражданского общества в России может быть также обусловлен отсутствием внимания публичной власти к данной сфере по этой же причине – отсутствию в Конституции необходимых предпосылок для взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества, в том числе и общественных объединений.

Этот аспект был учтен при внесении изменений в Основной закон разработчиками поправок, поэтому замечания отечественных юристов в сфере конституционного и муниципального права нашли отражение в нескольких нормах, которыми была дополнена Конституция РФ.

Во-первых, статья 114 Конституции РФ, посвященная правовому регулированию полномочий Председателя Правительства РФ, была дополнена пунктом е.1), который предусматривает осуществление премьер-министром мер по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, в части обеспечения их участия в выработке и проведении государственной политики.

Анализ данной поправки позволяет отметить ее многозначность: с одной стороны, на главу правительства были возложены задачи поддержки институтов гражданского общества, что предполагает одностороннюю связь от публичной власти в сторону гражданского общества, однако с другой стороны, разработчики поправок не ограничились односторонней связью и только мерами поддержки со стороны публичной власти: Конституция РФ предусмотрела необходимость участия субъектов гражданского общества в деятельности публичной власти, в которую и входит Правительство РФ как коллегиальный исполнительный орган, а задача Председателя Правительства РФ исходя из его конституционно определенных полномочий – обеспечить взаимодействие с институтами гражданского общества, в том числе и общественными объединениями, их вовлечение в выработку государственной политики.

Во-вторых, в результате внесенных в 2020 г. в Конституцию РФ поправок статья 132 в обновленной редакции закрепила за органами местного самоуправления статус низового элемента публичной власти, констатируя тем самым существование в России единой системы публичной власти, включающей как органы государственной власти, так и органы местного самоуправления.

Значение данной новеллы заключается одновременно как в формальном признании данного факта, который давно уже в отечественной доктрине был

подтвержден многочисленными исследованиями, так и в юридическом распространении статуса публичной власти на местное самоуправление.

Исходя из этого необходимо указать на то, что впервые на конституционном уровне в России была сформирована правовая основа для взаимодействия органов местного самоуправления и общественных объединений. Это проявляется в том, что органы местного самоуправления, входя в систему публичной власти, фактически оказываются вовлеченными в организацию данной деятельности на муниципальном уровне, представляя публичную власть.

Однако в связи с этим возникает вполне закономерный вопрос о том, каким образом это взаимодействие должно выстраиваться, в каких случаях и каким образом органы местного самоуправления как публичная власть на муниципальном уровне должны привлекать общественные объединения к выработке и проведению государственной политики, в каких формах это должно быть предусмотрено, как ответственность предусматривается за нарушение соответствующего порядка для публичной власти.

Относительно этих вопросов необходимо отметить, что сегодня действующее законодательство не отвечает на них, поэтому появление в Конституции РФ данных поправок обуславливает необходимость организации работы законодателя по разработке и принятию соответствующего акта.

С учетом того, что несколько лет назад в России был принят уже близкий к данной сфере акт, которым стал Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», представляется, что работа над новым нормативным правовым актом должна носить аналогичный характер: законодателям необходимо привлечь в первую очередь гражданское общество в лице общественных объединений для того, чтобы разработать максимальный учитывающий интересы институтов гражданского общества проект закона.

В результате заложенные в Конституции РФ поправки будут реализованы в рамках конкретных механизмов, которые обеспечат взаимодействие органов местного самоуправления и общественных объединений как институтов гражданского общества на муниципальном уровне в интересах местного населения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция РФ Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 25.02.2021).

2. Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018 г.) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/ (дата обращения: 25.02.2021).

3. *Вавилов Н.С.* Правовое регулирование деятельности институтов гражданского общества на муниципальном уровне: автореферат дис....канд. юрид. наук. Казань, 2016. 22 с.

4. *Горнев Р.В.* Взаимодействие органов местного самоуправления и общественных объединений: правовые аспекты: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2020. 23 с.

5. *Кудрявцев В.В.* Участие граждан в формировании органов местного самоуправления: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2017. 23 с.

6. *Михеев Д.С.* Конституционно-правовые основы и механизм реализации принципа гласности местного самоуправления: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 2015. 49 с.

7. *Михеева Т.Н.* Взгляд конституционалистов на поправки в Конституцию России // Образование и право. 2020. № 5. С. 19-22.

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В СОВРЕМЕННОЙ ДОКТРИНЕ

Пырова Е.Ю.,

*магистрант, заместитель начальника отдела кадров
управления по работе с личным составом*

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»,

МВД по Республике Марий Эл

Кондратенко З.К.,

канд.юрид.наук, доцент

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»,

ФГБОУ ВО «Марийский государственный университет»

Аннотация. В данной статье автором проанализированы сложившиеся в науке подходы к определению взаимодействия органов местного самоуправления и общественных объединений. На основе проведенного анализа автором формулируется определение исследуемого понятия.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, общественные объединения, взаимодействие, гражданское общество

Значение местного самоуправления для развития государства сложно переоценить. Подтверждает значимость данного института и то, что в рамках внесения поправок к Конституции РФ в 2020 году, весомая роль была отведена совершенствованию правового регулирования именно местного самоуправления: так, впервые в истории российского местного самоуправления официально была закреплена его природа как элемента публичной власти. Если

ранее в доктрине конституционного права ученые, в частности Т.Н. Михеева [9], Д.С. Михеев [8], Н.С. Вавилов [1], и др. только обосновывали необходимость рассмотрения местного самоуправления как низового уровня публичной власти в России, то с 2020 года это официально закреплено в ч. 3 ст. 132 Основного закона.

Рассматривая органы местного самоуправления как публичную власть на местах, вполне логично возникает вопрос об их взаимодействии с общественными объединениями, которые, как указывает Р.В. Горнев, выступают основным институтом гражданского общества на муниципальном уровне [5, с. 94].

Проведенный анализ показал, что в доктрине отсутствует единство мнений относительно правовой природы взаимодействия органов местного самоуправления и общественных объединений, поскольку исторически сложились несколько разных подходов.

В качестве первого подхода необходимо представить наработки А.Ф. Малого, которые относятся к 80-ым гг. XX в., поэтому касаются местных советов народных депутатов и органов народного контроля, которые, безусловно, сравнить с органами местного самоуправления и общественными объединениями напрямую сложно, однако определенную параллель с долей условности можно провести. По мнению А.Ф. Малого взаимодействие характеризуют следующие признаки: совместная деятельность; согласованная деятельность; отсутствие подчинения между взаимодействующими субъектами; решение общих задач; реализация одинаковых функций [7, с. 12].

В целом понимание понятия «взаимодействие» по мнению А.Ф. Малого представляется нам абсолютно логичным и последовательным, поэтому считаем возможным с ним согласиться несмотря на то, что субъекты из исследования А.Ф. Малого не в полной мере соответствуют современным органам местного самоуправления и общественным объединениям.

В качестве второго необходимо выделить предложенный В.Г. Карташовым подход, основанный на рассмотрении взаимодействия в призме следующих признаков: во-первых, наличие двух субъектов, которые осуществляют активную и согласованную деятельность; во-вторых, принятие решений, которые направлены на достижение общих для обоих субъектов целей [6, с. 34-35].

Данный подход заслуживает поддержки, поскольку верно передает сущность взаимодействия именно как согласованной деятельности субъектов, что и позволяет достигать общих целей.

Особенность подхода А.С. Шерязовой заключается в том, что она разделяет понятия «взаимоотношения» и «взаимодействие», поскольку по ее

мнению взаимодействие выступает только как один из видов взаимоотношений, при этом для взаимодействия характерно наличие таких признаков, как, во-первых, активная деятельность по реализации прав и исполнении возложенных обязанностей, во-вторых, двусторонний характер данной деятельности, в-третьих, совместное решение вопросов органами местного самоуправления и общественными объединениями, в-четвертых, добровольность [10, с. 11-12].

Данная позиция безусловно заслуживает одобрения, поэтому и в рамках данного исследования представляется необходимым рассматривать взаимодействие исключительно как одну из форм взаимоотношений органов местного самоуправления и общественных объединений на муниципальном уровне.

Иной подход представлен в работах С.А. Васильева: для него взаимодействие выражается через воздействие соответствующих субъектов права друг на друга, поэтому в качестве необходимых признаков выступают, во-первых, сотрудничество, во-вторых, совместная деятельность, в-третьих, совместное участие, в-четвертых, взаимная поддержка [2, с. 12-13].

Однако к данному определению необходимо отнестись критически, поскольку уже вначале С.А. Васильев допускает логическую ошибку, определяя взаимодействие через воздействие, что представляет разные формы взаимоотношений, поэтому считаем не возможным его разделить. Дискуссионности вызывает и определение воздействия как сотрудничества и совместной деятельности, что вступает в противоречии с сущностью данной формы взаимоотношений.

Еще один подход был предложен Э.Э. Велиевым, который касается взаимодействия муниципальных общественных объединений с органами местного самоуправления. Для Э.Э. Велиева в качестве ключевых признаков выступают, во-первых, совместная деятельность, во-вторых, положительный характер данной деятельности, в-третьих, удовлетворение потребностей жителей муниципалитета [3, с. 122].

Считаем необходимым поддержать Р.В. Горнева в том, что использование определения «положительный» является достаточно спорным, поскольку объективных критериев определения «положительности» деятельности Э.Э. Велиевым приведено не было [4, с. 30].

Критическая оценка подхода Э.Э. Велиева привела Р.В. Горнева к формулированию собственного мнения, которое основано на том, что в качестве признаков взаимодействия должны выделяться следующие: во-первых, активное взаимоотношение, во-вторых, наличие двух субъектов, в-

третьих, совместный и согласованный характер деятельности субъектов, в-четвертых, сходность целей субъектов взаимодействия [4, с. 30].

Достоинством данного определения является выделения в качестве ключевого признака сходности целей субъектов взаимодействия, которые Р.В. Горнев обозначает следующим образом: для общественных объединений – уставные цели, для органов местного самоуправления – решение вопросов местного значения. Однако более логичным представляется сказать, что и те, и другие заинтересованы в решении вопросов местного значения, что и выступает схожей целью их согласованной и совместной деятельности, выступающей в качестве именно взаимодействия, а не иной формы взаимоотношений.

Исходя из приведенного анализа представляется целесообразным сформулировать определение взаимодействия органов местного самоуправления и общественных объединений как одной из форм их взаимоотношений, выражающейся в активной, совместной и согласованной деятельности и направленной на решение вопросов местного значения, выступающих в качестве общей задачи.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Вавилов Н.С.* Правовое регулирование деятельности институтов гражданского общества на местном уровне в Республике Марий Эл // Марийский юридический вестник. 2014. № 11. С. 152-161.

2. *Васильев С.А.* Основные формы взаимодействия органов государственной власти с общественными объединениями // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 4. С. 11-13.

3. *Велиев Э.Э.* Конституционно-правовой статус муниципальных общественных объединений и их роль в развитие местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2019. 178 с.

4. *Горнев Р.В.* *Взаимодействие* органов местного самоуправления и общественных объединений: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2020. 199 с.

5. *Горнев Р.В.* Конституционно-правовые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления и общественных объединений // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2015. № 4. С. 93-96.

6. *Карташов В.Г.* Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 19. С. 33-38.

7. *Малый А.Ф.* Взаимодействие местных советов народных депутатов и органов народного контроля: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1983. 17 с.

8. *Михеев Д.С.* Конституционный институт местного самоуправления через призму принципа гласности // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2016. № 1 (5). С. 78-84.

9. *Михеева Т.Н.* Конституционные основы местного самоуправления в Республике Марий Эл // Марийский юридический вестник. 2015. № 3 (14). С. 23-27.

10. *Шерязова А.С.* Взаимоотношения государственных органов и общественных объединений: конституционно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. 28 с.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Рыбакова Д.В.,
студент*

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация. В статье анализируются нормативно-правовые основы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые устанавливает Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Подчеркивается, что система органов исполнительной власти в Российской Федерации создается и функционирует в соответствии с принципами федерализма, сочетания отраслевых, межотраслевых и территориальных начал в государственном управлении.

Ключевые слова: субъекты Российской Федерации, исполнительная власть, основы конституционного строя, предметы совместного ведения.

В Российской Федерации действует иерархия органов исполнительной власти, которая действует в границах всего государства. В состав этой системы входят органы федеральной исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ. Конституция Российской Федерации в статье 77 части второй гласит о том, что: «в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Таким образом, система органов исполнительной власти в Российской Федерации создается и функционирует в соответствии с принципами федерализма, сочетания отраслевых, межотраслевых и территориальных начал в государственном управлении» [1].

Однако несмотря на предусмотренную законом вертикаль власти в системе исполнительных органов, существует конституционная возможность децентрализации власти, поскольку федерализм невозможен без существования самостоятельной системы органов государственной власти субъектов РФ [6, с.

61]. Согласно 73 статье Конституции Российской Федерации: «субъектам Федерации гарантируется вся полнота государственной власти вне пределов ведения России и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения России и ее субъектов». В основном законе страны определено, что органы государственной власти регионов определяются самостоятельно, однако с учётом принципов организации исполнительных и представительных органов государственной власти, а также в соответствии с конституционными основами Российской Федерации. Общие для всех субъектов РФ основы организации государственной власти устанавливает Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Согласно части 1 статьи 2 данного закона: «система органов государственной власти субъекта Российской Федерации состоит из законодательного (представительного) органа государственной власти, высшего исполнительного органа государственной власти и иных органов государственной власти, которые образуются согласно конституции (уставу) субъекта Федерации. Система органов исполнительной власти субъекта Федерации устанавливается во главе с высшим исполнительным органом государственной власти региона, руководителем которого в соответствии с указанным Федеральным законом должно быть высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации» [2].

Высшее должностное лицо субъекта РФ обладает властной компетенцией и осуществляет её реализацию самостоятельно. Высшее должностное лицо посредственно входит в систему органов исполнительной власти, фактически представляя собой главу всей исполнительной власти субъекта Российской Федерации [2, с. 33]. Законодательством закреплена его обязанность предоставлять ежегодные отчёты в законодательный орган субъекта РФ о результатах деятельности исполнительного органа власти субъекта РФ, а также обязанность осуществлять координацию деятельности региональных органов исполнительной власти с другими органами государственной власти субъекта [3, с. 64].

В соответствии со статьей 26.1 закона «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: «полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта РФ по предметам ведения субъектов РФ, определяются конституцией (уставом), законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами субъекта РФ. Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, определяются Конституцией Российской

Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов РФ (ч. 2 ст. 26.1 Закона). Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения РФ, определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, а также соглашениями (ч. 3 ст. 26.1 Закона)».

В обязанности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта входит обязанность обеспечивать исполнение Конституции Российской Федерации, законодательства и других нормативных актов Российской Федерации, а также Устава субъекта РФ и региональных законов, действующих на территории субъекта Российской Федерации.

Как разъяснил Конституционный Суд РФ в Определении от 17.06.2008 № 452-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сахалинской областной Думы о проверке конституционности подпункта «а» пункта 2 статьи 21 и подпункта 51.1 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ по своему правовому статусу возглавляет всю систему региональных исполнительных органов власти, являясь звеном в единой системе исполнительной власти России. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ осуществляет свои полномочия в сфере совместного ведения субъекта РФ и Российской Федерации, а также сфере ведения исключительно субъектов РФ [7, с. 56].

Основные полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ закреплены в ст. 21 Закона, согласно ч. 1 которой он разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта РФ, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии [3, с. 63].

Полномочия органов власти субъектов РФ отражаются в соответствующих правовых актах. Так, например, Федеральный конституционный закон «О военном положении» гласит о том, что в случае введения военного положения на территории субъекта РФ, исполнительные органы региона имеют следующие компетенции и полномочия: обеспечивать население продовольственными товарами и производить необходимое медицинское обслуживание населения, производить продукцию для

государственных нужд, в том числе для Вооружённых Сил Российской Федерации, контролировать деятельность промышленных предприятий, организаций торговли и общественного питания, коммунального хозяйства и бытового обслуживания, оказывать всемерное содействие федеральным органам исполнительной власти, оповещать население о принятых мерах в связи с военным положением и др. Федеральный закон «О гражданской обороне» закрепляет полномочия органов исполнительной власти субъекта РФ в сфере гражданской обороны. Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» описывает полномочия органов исполнительной власти субъекта РФ при обращении лекарственных средств, а Федеральный закон № 26-ФЗ регламентирует их компетенцию по регулированию отношений в области развития и охраны лечебно-оздоровительных местностей, курортов и природных лечебных ресурсов.

Структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ (ч. 4 ст. 17 Закона) [5, с. 12]. Помимо уставов (конституций) в качестве примеров нормативных актов субъектов Федерации, определяющих структуру органов исполнительной власти, можно привести региональные нормативные акты: Закон Архангельской области от 20.05.2009 № 19-3-ОЗ «О Правительстве Архангельской области и иных исполнительных органах государственной власти Архангельской области», Закон Республики Марий Эл от 18.09.2001 № 23-З «О Правительстве Республики Марий Эл», Закон Хабаровского края от 27.11.2001 № 349 «О Правительстве Хабаровского края», Указ Президента Республики Татарстан № УП-899 от 25.09.2015 «О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан» и иные.

Таким образом, субъекты РФ обладают широкими полномочиями по формированию системы органов исполнительной власти несмотря на то, что данный вопрос находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Органы исполнительной власти на региональном уровне организованы на основании таких же принципов, что и на федеральном уровне. Это позволяет создать единую систему органов и обеспечить их эффективное взаимодействие. Представляется, если исходить из статьи 10 Конституции Российской Федерации, провозглашающей разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную, необходимо главам субъектов рассматривать не как независимых высших должностных лиц субъектов РФ, а как лиц, возглавляющих систему исполнительной власти субъекта и являющихся составной частью данной системы. Это позволит во многом

повысить эффективность функционирования системы исполнительных органов власти регионов, оптимизировать систему государственного управления и повысить персональную ответственность высших должностных лиц субъектов за социально-экономическое положение регионов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 18.02.2021).

2. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 18.10.1999, N 42, ст. 5005.

3. Демидов М.В. Исполнительная власть субъекта Российской Федерации: конституционно-правовой аспект ее статуса // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 62-65.

4. Кравцова Е.А. О действующих моделях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 8. С. 31-34.

5. Наумкина В.В. К вопросу о статусе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Современное право. 2019. № 11. С. 11-14.

6. Попов Л.Л., Мигачева Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник. М.: РГ-Пресс, 2019. 544 с.

7. Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. М.: Норма, 2020. 176 с.

СПЕЦИФИКА ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО МЕТОДА РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Степанова Т.В.,

магистрант

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация. На основе анализа конституционных норм, норм земельного законодательства в Российской Федерации в статье дано понятие методу земельного права, раскрыты особенности гражданско-правового метода регулирования земельных правоотношений.

Ключевые слова: земельные правоотношения, метод правового регулирования, субъекты земельных правоотношений, земельные участки.

У абсолютно любой отрасли отечественного права существует свой собственный способ, при помощи которого она воздействует на общественные отношения. Под таким способом понимают метод правового регулирования. Он

обусловлен характером и содержанием отношений, выявляет юридическое содержание отрасли, являясь выражением содержания норм определенной отрасли права. Существуют методы дозволения, запрета и обязывания[2, с.17].

В земельном праве сочетаются императивный и диспозитивный методы правового регулирования отношений. Это значительно обусловлено тем, что характер регулирования земельных отношений является публичным.

Если обратится к методу правового регулирования земельных отношений как к юридическому термину, то мы видим, что это совокупность приемов и способов, с помощью которых регулируются отрасли права, воздействуют на социальные отношения. Такой правовой механизм в большинстве своем определяет эффективность и результативность функционирования права. С помощью таких юридических инструментов государство влияет на общественные отношения с целью развития в определенном направлении, в нашем случае – земельным отношениям.

Чем больше общественных отношений, тем больше методов и способов необходимо для их регулирования и контроля.

Земельное право само по себе сложное образование и, соответственно, метод его сложный. Он сочетает в себе черты властно-авторитарные и автономные, то есть мы понимаем с одной стороны, как власть и подчинение, а с другой - юридическое равенство.

Метод земельного права - это совокупность юридических приемов и способов воздействия на участников земельных отношений. Методы земельного права, с помощью которых регулируются земельные правоотношения в Российской Федерации, представлены двумя вариантами – это административно-правовой метод и гражданско-правовой метод (метод дозволения)[5, с. 104-112].

Следует согласиться с В.Ф. Яковлевым, что главная сущностная черта метода гражданско-правового регулирования заключается в наделении участников гражданских отношений субъективными правами[7, с. 3].

Законодательные основы формирования земельных отношений основаны на административных решениях, экономических механизмах, при использовании инфраструктурных систем управления оборота земельного фонда, картографической основы, полученной в результате землеустройства, а также системы государственного кадастрового учета и государственной регистрации земли как объекта недвижимого имущества, установления границ населенных пунктов[4, с. 395-398].

Отношения, которые попадают под гражданско-правовое регулирование, обладают юридически равноправным характером, что исключает господство одной стороны над другой.

Земельное право занимает свое особенное место в общей системе права, и направлено оно на регулирование конкретного вида общественных отношений. Осуществляется оно в соответствии с гражданским и земельным законодательством, нормы и правила которых общеобязательны к применению и исполнению всеми субъектами земельных отношений. Гражданский кодекс РФ определяет основания возникновения, изменения и прекращения прав на земельный участок, а Земельный кодекс устанавливает особенности возникновения и прекращения таких прав и процедуру их оформления.

С 1980-х годов в России начался переход от административных, властных методов регулирования земельных отношений к методам, которые предполагают равноправие участников земельных отношений. Это значит в нашей стране оба метода функционируют постоянно, но с преобладанием одного из них в разные годы с разным результатом.

За прошедшие десятилетия в указанном направлении сделано немало: установлена плата за пользование землей и иными природными ресурсами, за потребление и загрязнение природной среды; признаются, равным образом защищаются и гарантируются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности на землю, т.е. постепенно складывается экономический механизм использования и охраны земель и окружающей среды, введение материального интереса в их сбережение для настоящего и будущих поколений[3, с. 132].

Сложившаяся в России система земельных отношений состоит из двух подсистем: земельно-управленческих и земельно-имущественных отношений, соответственно публичных и частных. Они построены на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности сторон. Их объект – земельные участки, регулируются системой норм гражданского права, складываются под воздействием публично-правового регулирования земельно-управленческих отношений.

Применение гражданско-правового метода обусловлено включением земельных участков в имущественный оборот, где десятки миллионов граждан являются собственниками земельных участков: сельскохозяйственного назначения и участков под жилыми домами и дачами.

Стабильность землепользования и гражданско-правовая защита земельных, природоресурсных и иных прав этих граждан-землевладельцев, как и имущественное обеспечение заинтересованного выполнения ими своих природоресурсных и природоохранных обязанностей в интересах всего общества, являются задачами современного российского права и государства [1, с. 59-70].

Полагаем, что метод принуждения заслуживает к себе особое внимание в гражданско-правовых отношениях, как диспозитивный метод, который реализуются при использовании принуждения.

Особенностью принудительных мер гражданско-правового характера является их многостороннее назначение: они могут быть направлены либо на пресечение нарушений, (например, подача негаторного иска), либо на восстановление уже нарушенного права (подача виндикационного иска)[6].

Также они могут использоваться в целях компенсации потерь или вреда. Так как компенсация идет пострадавшей стороне, а не государству, то это средства защиты субъективных прав.

В практике земельного права, часто используется смешанный метод, подразумевающий дозволение и ограничение законом - администрирование. Это может быть аренда государственных земельных участков, на условиях прав и обязанностей участников арендных (договорных) отношений. При нарушении земельного законодательства применяется метод гражданско-правового воздействия.

Таким образом, гражданско-правовой метод регулирования земельно-имущественных отношений представляет собой нормативно-установленную систему гражданско-правовых средств законодательного и договорного регулирования таких отношений. Эта система находится в тесной взаимосвязи с публично-правовым регулированием земельных отношений, осуществляемым на основе земельного и иных отраслей отечественного права. Отмеченная система может быть применена как самостоятельно, так и в рамках комплексных правовых образований.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Валиев Д.С., Хабарова И.А.* Особенности регулирования земельных и земельно-имущественных отношений // Московский экономический журнал. 2018. №3. С. 59-70
2. Гражданское право: учебник: в 2 т. / О.Г. Алексеева, Е.Р. Аминов, М.В. Бандо и др.; под ред. Б.М. Гонгало. М.: Статут, 2018. Т. 2.–560 с.
3. *Романова О.А.* Развитие земельного законодательства: вопросы теории и практики // Совершенствование законодательства. № 6 (115). 2016. С. 132 – 145.
4. *Сергеева Л.В.* Система факторов влияющих на совершенствование земельных отношений // АНИ: экономика и управление. 2021. №1 (34). С. 395-398.
5. *Ушаков Р.М.* Метод и способ правового регулирования: проблемы понимания и разграничения в контексте дозволительной сущности гражданского права//ЭКОНОМИКА. ПРАВО. ОБЩЕСТВО. Том 5, № 4 (24), 2020. С. 104-112
6. *Хабарова И.А., Шипица А.В.* Развитие экономической теории и практики и их влияние на систему управления в земельно-имущественном комплексе России «Московский экономический журнал» №1/2018. 2018. - 6 с.
7. *Яковлев В. Ф.* Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений // Избранные труды. Т. 2: Гражданское право : История и современность. М.: Статут, 2012. Кн. 1. С. 3–185

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

*Степанова Т.В.,
магистрант*

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация. На основе анализа Конституции РФ, норм законодательства о местном самоуправлении в РФ в статье дано понятие земельных отношений, раскрыты виды полномочий органов местного самоуправления по вопросам земельных правоотношений.

Ключевые слова: земельные отношения, органы местного самоуправления, полномочия, правовые акты

Органы местного самоуправления признаны и гарантированы Конституцией Российской Федерации, самостоятельны в пределах своих полномочий и не входят в систему органов государственной власти. Они самостоятельно решают вопросы владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. Их структура определяется населением самостоятельно и действует с учетом исторических и иных местных традиций.

Рассмотрим понятие земельных отношений. Их сущность определяется сложной системой взаимодействия уполномоченных субъектов по поводу владения и распоряжения ею как имуществом и товаром, ограниченным природным ресурсом, средством производства[3].

В собственность муниципальных образований для обеспечения их развития могут безвозмездно передаваться земли, находящиеся в государственной собственности, в том числе за пределами границ муниципальных образований. Земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, а также находящиеся в муниципальной собственности одного муниципального образования, могут быть переданы безвозмездно в муниципальную собственность другого муниципального образования в целях их предоставления гражданам бесплатно в соответствии со ст.28 ЗК. Управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, осуществляются органами местного самоуправления, полномочия которых определены ст.11 ЗК [1, с. 11].

Полномочия органов местного самоуправления прописаны в уставах муниципальных образований. К числу земельных полномочий относятся:

- возможность разрешения земельных вопросов местного значения;

– распоряжение земельными участками, являющимися собственностью общины.

Разделяются полномочия по регулированию и участию в земельных правоотношениях на виды. К первой типологии относятся вопросы касающиеся управления участками, пребывающим в муниципальной собственности и вопросы касающиеся управления другими землями. Ко второй типологии относятся вопросы относящиеся к собственным полномочиям органов местного самоуправления, которыми их наделила Конституция, Земельный кодекс РФ, Федеральный закон «Об общих принципах органов местного самоуправления в РФ» и делегированные полномочия, которыми государство наделяет органы местного самоуправления отдельно.

К перечню собственных полномочий можно отнести ведение вопросов по управлению участками, установления арендной платы, проведения торгов, изъятие участков из частной собственности для муниципальных нужд, земельное налогообложение, установление правил застройки и землепользования, охрана и резервирование земель. Основанием для этих полномочий являются Гражданский, Земельный, Градостроительный, Налоговый кодексы.

Закон ранжирует полномочия органов местного самоуправления в сфере управления земельными ресурсами в зависимости от статуса муниципальных образований. Поселение и городской округ наделены всей полнотой полномочий; правомочности муниципального района гораздо уже [5, с. 46].

К делегированным полномочиям органов местного самоуправления относятся те, которые не отнесены к их собственным полномочиям. Регламентирует такой порядок деятельности ст.19 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1].

Наделение такими полномочиями является не обязанностью госструктур, а их правом, и должна всецело соответствовать действующему законодательству Российской Федерации.

Отдельные государственные полномочия которыми наделены органы местного самоуправления преимущественно касаются городских округов и муниципальных районов с бессрочным или с определенным периодом действия. Такие полномочия должны быть обеспечены достаточным финансированием, материальными ресурсами и государственным контролем результата реализации полномочий.

Представительные органы местного самоуправления принимают решения в пределах своих полномочий. Исполнительно-распорядительные функции осуществляются главой местного самоуправления (глава

администрации, мэра, староста и т. д.) непосредственно и через образуемые им органы местного самоуправления.

Муниципальные акты, регулирующие земельные отношения, принимаются на основании и во исполнение Земельного кодекса РФ, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и других нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих земельные отношения [4, с. 10].

По видам полномочий органов местного самоуправления можно разделить муниципальные акты, которые являются источниками земельного права, устанавливающие:

- порядок резервирования земель, изъятия (в том числе путем выкупа) земельных участков сельскохозяйственного назначения (Закон Республики Марий Эл от 04 декабря 2003 года № 48 «О регулировании отношений в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения в Республике Марий Эл», и т. д.) [2];

- правила землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований (Правила землепользования и застройки муниципального образования «Медведевское городское поселение» Медведевского района Республики Марий Эл, утвержденные Собранием депутатов муниципального образования «Медведевское городское поселение» Республики Марий Эл от 29 октября 2018 года № 224 и т. д.) [7].

Исходя из сказанного выше, полномочия органов местного самоуправления в области управления земельными ресурсами весьма значительны и состоят из прав и обязательств. И также значительны и расхождения в актах о регулировании земельных отношений и в постановлениях по конкретным вопросам землепользования, принимаемых органами местного самоуправления.

Субъекты Российской Федерации осуществляют самостоятельно регулирование земельных правоотношений, если это находится вне ведения Российской Федерации и вне совместного ведения субъекта с Российской Федерацией. Регулирование таких земельных правоотношений не регламентируется единым кодифицированным актом, что придает механизму административно-правового регулирования земельных отношений субъектов нестабильное функционирование системы земельных отношений.

Имея право самостоятельно регулировать земельные отношения органы местного самоуправления принимают свои нормативные правовые акты, которые являются составной частью земельного законодательства Российской Федерации. В связи с существованием данной проблемы определения

полномочий органов управления в области регулирования земельных отношений, необходимо их более полное и тщательное исследование.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.01.2014) // Собрание законодательства РФ. - № 31.- Ст. 1215, ст. 3822.

2. Собрание законодательства Республики Марий Эл, N 1, 26.01.2004.

3. *Волкова Т.В.* Механизм управления земельными ресурсами: понятие и структура// Вестник Томского государственного университета. Право. 2020. №35.

4. *Козырин А.Н.* Земельные ресурсы и право: к вопросу о современном состоянии российского земельного права // Законы России: опыт, анализ, практика. М.: Буквевед, 2018, № 10. С. 3-11

5. *Махотлова М.Ш.* Управление земельными ресурсами // Ответственный редактор. 2016. №1. С. 46-748.

6. *Рубанова М.Е.* Правовое регулирование земельно-имущественных отношений: краткий курс лекций для студентов IV курса направления подготовки Землеустройство и кадастры. Саратов: ФГБОУ ВПО «Саратовский ГАУ», 2016. 69с.

7. Официальный интернет-портал администрации Медведевского муниципального района [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://medvedevo12.ru/city/poselenia/medvedevskoe/gradostroy/pravila_zemlepolzovaniya_i_zastr_ouki/?ELEMENT_ID=46237 (дата обращения 22. 01.2021)

СОВРЕМЕННОЕ ПОНИМАНИЕ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ

*Суворова К.А.,
магистрант*

ФГБОУ ВО «Марийский государственный университет»

Аннотация. Рассматриваются вопросы преступлений, совершаемых государственными служащими. Ставятся цели, являющиеся существенными в контексте ответственности в системе государственной службы.

Ключевые слова: государственный служащий, государственный аппарат, юридическая ответственность государственных служащих.

За последние годы в Российской Федерации отчетливо видна направленность государства на трансформацию политических процессов, в частности, это выражается в немалом внимании, уделенном административной реформе со стороны руководства страны. Одним из приоритетных направлений указанной реформы является качественное преобразование государственной службы в свете необходимости ее четкого правового регулирования.

Представляется, что важные вопросы, относящиеся к проблемам развития уголовной ответственности государственных служащих, получили должное осмысление в научных трудах российских ученых, однако научные взгляды должны меняться в зависимости от объективной реальности современной России. За последние годы попытки законодателей и ученых в области изменения института государственной службы лишь в некоторой степени затронули вопросы модернизации уголовной ответственности государственных служащих, направленные на действительное повышение эффективности государственных служащих.

На сегодняшний день в Российской Федерации осуществляется широкомасштабное реформирование государственности, которое проявляется в различных общественных отношениях, при этом особое внимание приковано к изменениям в сфере организации эффективного государственного аппарата, равно как и формированию системы государственной службы, отвечающей высоким требованиям соблюдения всех предписаний правовых актов при исполнении функций государственного управления.

Одна из проблем, которая существует в Российской Федерации, это недостаточная эффективность работы государственного аппарата. В связи с этим был определен вектор развития реформирования российской государственности в пользу устранения этих недостатков. Так, еще в 2005 году в своем послании Федеральному Собранию РФ В.В. Путин, говоря о первоочередных задачах, отмечал, что «задачей номер один для нас по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению» [5]. В 2013 году, выступая с очередным Посланием к Федеральному Собранию РФ, В.В. Путин фокусировал особое внимание на проблемах коррупции и на изъянах государственных институтов, необходимости их совершенствования и выработки ответственности всех уровней власти без исключения [6].

Воля политической элиты, обращенная на существенные изменения государственной службы, находит свое отражение, в частности, в Концепции и в федеральных программах реформирования системы государственной службы [8; 9], а также в законодательстве, появившимся в период современной российской государственности [1; 2]. В тексте данных документов можно проследить четкую тенденцию: в процессе модернизации системы государственной службы необходимо устранить существенные недостатки, препятствующие эффективной деятельности государственного аппарата. В них, в частности, говорится о таких проблемах, как отдаленность государственных служащих от народа; о масштабном разрастании коррупции на всех уровнях

власти; различного рода массовым злоупотреблениям должностным положением и других.

На данный момент государство делает попытки для поощрения государственных служащих, чтобы вызвать у последних заинтересованность в сохранении своего статуса и линии добросовестного служебного поведения. Очевидно, что, не развивая такую систему, возникает риск неразвитости представлений государственных служащих о корпоративной чести в бюрократизированной системе.

В целях правового развития института уголовной ответственности государственных служащих необходимо демонстрировать выявленные масштабы всякого рода нарушений в данной сфере, а также пристально следить за изменяющейся статистикой в этом направлении. Видится, что первопричиной латентного характера правонарушений государственных служащих являются определенные субъективные факторы, в частности, сокрытие непосредственными руководителями фактов правонарушений и нежелание оглашать информацию о выявленных злоупотреблениях.

Из анализа некоторых научных работ следует, что на российских государственных служащих распространяются следующие виды юридической ответственности: материальная; дисциплинарная; административная; гражданско-правовая; уголовная. При этом, привлечение государственных служащих к дисциплинарной ответственности является наиболее частым явлением. Осуществлению глубоких научных исследований института юридической ответственности государственных служащих препятствует отсутствие должной открытости государственной службы, излишнее информационное ограничение. Вместе с тем, очевидна потребность теоретического осмысления и исследования прикладных аспектов института юридической ответственности государственной службы с учетом специфики. Закономерна взаимосвязь и взаимообусловленность между институтом юридической ответственности и эффективностью государственных служащих.

Представляется возможным сформулировать ряд целей, являющихся наиболее актуальными и существенными в контексте ответственности в системе государственной службы: обеспечение функционирования правовых инструментов охраны законных интересов и прав граждан от противоправных действий; разработка мер по предупреждению совершения новых правонарушений; постоянное совершение действий, направленных на общественное признание престижа государственных служащих и обеспечение должного уровня доверия по отношению к ним.

На одном уровне с целями уголовной ответственности государственных служащих возникает связь и с ее стратегическими функциями: воспитательной; праввосстанавливающей; штрафной.

Фактическое действие указанных функций находит свое отражение в показателях работы институтов системы государственной службы, нуждающихся в совершенствовании. Нормативные акты [3; 4], определяющие показатели эффективности деятельности органов исполнительной власти, представляется необходимым дополнить некоторыми положениями, в частности, о возможности применения юридической ответственности. Нерешенным остается вопрос и о внедрении предложения правоведов о принятии правового акта об основах антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов [7, с. 24].

Правовым решением многих проблем эффективности института ответственности государственных служащих должно являться не только принятие различного рода кодексов служебного поведения, содержащих в себе некие общие принципы, но и применение мер ответственности за каждый факт неправомерного поведения, для этого необходимо осуществить разработку нормативных правовых актов, обеспечивающих полное процессуальное регулирование юридической ответственности.

Таким образом, несмотря на реформирование системы государственной службы, в отношении института уголовной ответственности государственных служащих не осуществлены необходимые преобразования, придающие ему действительную эффективность.

ЛИТЕРАТУРА

1. О государственной гражданской службе Российской Федерации: ФЗ от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ. СЗ РФ, 02.08.2004, N 31, ст. 3215.
2. О системе государственной службы Российской Федерации: ФЗ от 27.05.2003 № 58-ФЗ. СЗ РФ, 02.06.2003, N 22, ст. 2063.
3. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28.06.2007 г. СЗ РФ, 2007, № 27. Ст. 3256.
4. Об утверждении Положения о разработке сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006–2008 год: Постановление Правительства РФ от 27.04.2005 г. СЗ РФ, 2005, № 19, Ст. 1810.
5. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2005 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2005/04/25/poslanie-text.html>. (дата обращения: 01.03.2021)
6. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2013. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2013/12/12/poslanie.html> (дата обращения: 15.02.2021)
7. Тихомиров Ю.А., Горохов Д.Б. Административная реформа в Орловской области: исследование правовых проблем // Журнал российского права. 2007. № 4. С. 9–28.

8. Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)»: Указ Президента РФ от 19. 11. 2002 N 1336. СЗ РФ, 25.11.2002, N 47, ст. 4664.

9. Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»: Указ Президента РФ от 10.03.2009 N 261. СЗ РФ, 16.03.2009, N 11, ст. 1277.

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА РФ С СУДЕБНЫМИ ОРГАНАМИ

*Таляр А. И.,
магистрант*

ФГБОУ ВО «Марийский государственный университет»

Аннотация. В данной статье рассматриваются проблемы взаимодействия уполномоченного по правам человека и судебных органов. Отсутствие закреплённых в законе процессуальных полномочий УПЧ порождает вопросы и проблемы реализации деятельности для конституционной защиты прав граждан.

Ключевые слова: уполномоченный по правам человека, судебный орган, жалоба, конституционные права, нарушение закона, процессуальные полномочия.

Институт уполномоченного по правам человека (далее омбудсмена) или государственного правозащитника, выступающего в роли своеобразного посредника между обществом и государством, возник как один из важнейших механизмов общественного контроля над тем, как государство соблюдает свои обязательства в сфере прав и свобод человека.

Правовая основа института уполномоченного по правам человека (омбудсмена) в России была заложена Декларацией прав и свобод человека и гражданина РФ от 22 ноября 1991 г. Следующим шагом по учреждению должности российского уполномоченного (омбудсмена) стали статьи 45 и 103 Конституции РФ (принятой в 1993 г.). Статья 45 Конституции гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина в РФ, а статья 103 наделяет парламент правом назначения на должность и освобождения от должности уполномоченного по правам человека.

ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» определяет статус уполномоченного, его компетенцию и порядок назначения и освобождения от должности и предусматривает независимость и неподотчетность уполномоченного каким-либо государственным органам и

должностным лицам. Законом также предусматривается учреждение региональных уполномоченных в субъектах федерации.

Уполномоченный в своей деятельности рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе [3, ст.15].

Для разрешения вопросов, указанных в жалобах, Уполномоченный использует все средства, указанные в законе, в том числе одним из основных является обращение в суд.

По результатам рассмотрения жалобы омбудсмен вправе обратиться в суд с административным иском; обратиться в компетентные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина; обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи; а также лично или через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах, в том числе присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора. Также Уполномоченный имеет право обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Однако, несмотря на такой внушительный перечень видов обращения, отсутствует закрепление формы участия, говорится лишь о надзоре.

Как показывает практика, в числе многочисленных и разных по теме обращений, примерно в половине обращений к УПЧ содержатся жалобы на несправедливое следственное или судебное разбирательство и решения по ним [1, с.187].

Если решение по делу принято, УПЧ, на основании обращения гражданина и приложенных к нему документов, должен, как этого требует закон о его деятельности, сделать Заключение о том, нарушено или нет право гражданина. Однако такое заключение УПЧ не является обязательным для любой судебной или следственной инстанции. Оно лишь обращает внимание вышестоящего органа на имеющейся в деле правовые ошибки, пробелы, противоречивые выводы, которые оставлены без реагирования.

Заключения УПЧ, как сказала Москалькова Т.Н. (Уполномоченный по правам человека в РФ) обладают: «не авторитетом силы, а силой авторитета» [4]. Об этом же говорил Путин В.В. на встрече с УПЧ: «Этот институт является личностным, он основан на авторитете конкретного человека, с мнением которого власть любого уровня должна считаться. Иначе и быть не может». То есть, если к должности УПЧ приходит новый (чаще речь идет об УПЧ в субъектах), незнакомый правоохранительной системе, человек, то перед тем, как оказывать помощь людям, он должен завоевать доверие тех, на кого они жалуются. На сегодня проблемой во взаимоотношениях УПЧ с судами является не то, что Заключения УПЧ отклоняются, а то, что многие судьи, ссылаясь на отсутствие в процессуальных законах упоминания об УПЧ, не принимают эти заключения к рассмотрению.

Наделение УПЧ таким правом, а правоохранительных органов обязанностью рассмотреть, по ходатайству участника процесса, заключение УПЧ, значительно бы укрепило авторитет правосудия.

Несмотря на законодательное закрепление права УПЧ участвовать в судебном разбирательстве, не прописано его процессуальное положение ни в ГПК РФ, ни в УПК РФ. Так, в ходе проведения приемов граждан, а также при рассмотрении отдельных обращений, поступающих в адрес УПЧ, люди, оказавшиеся в сложной жизненной ситуации, и предпринимающие попытки защитить свои права в судебном порядке просят оказать им поддержку, приняв участие в судебном разбирательстве в качестве третьего лица. Однако, Верховный Суд РФ поясняет, что с учетом компетенции УПЧ привлечение его к участию в деле, рассматриваемом в порядке гражданского судопроизводства, в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, не допускается ни по ходатайству лиц, участвующих в деле, ни по инициативе суда, поскольку УПЧ не состоит с участниками гражданского судопроизводства в каких-либо правоотношениях, и решения, принятые судами, не могут повлиять на его права и обязанности [2]. Но вместе с тем, открытость и гласность судебного разбирательства в Российской Федерации допускают присутствие УПЧ либо представителя его аппарата в зале судебного заседания возможно в качестве слушателя.

Институт Уполномоченного по правам человека существует в России более 25 лет, законы меняются, вносятся поправки. Однако, не смотря на то, что УПЧ в своих ежегодных докладах озвучивает проблему отсутствия должного закрепления процессуальных полномочий, форм участия, прав и обязанностей, законодательные органы не принимают решения по этому вопросу. И все также заключения не являются обязательными для судебных

органов, а сам УПЧ или его представитель не может выступить в суде для осуществления своей главной цели – защиты прав и свобод граждан.

Было бы своевременным и необходимым определить для Уполномоченного процессуальную правосубъектность в рамках гражданского, административного и уголовного судопроизводства, закрепить его процессуальный статус по всем категориям дел в кодифицированных законодательных актах.

ЛИТЕРАТУРА

1. Доклад уполномоченного по правам человека за 2019 год [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rg.ru/2020/04/14/rg-publikuet-doklad-o-deiatelnosti-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-za-2019-god.html> (дата обращения: 25.02.2021)

2. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 за 2016 год – утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 19 октября 2016 г [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206241/ (дата обращения: 30.01.2021)

3. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 09 ноября 2020) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13440/ (дата обращения: 16.02.2021)

4. Яковлева И. Защити // Российская газета. Федеральный выпуск № 131(6999).

ОПЫТ ПРОВЕДЕНИЯ РЕЙТИНГОВОГО ИНТЕРНЕТ-ГОЛОСОВАНИЯ ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ ЧЛЕНОВ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ ОБЩЕРОССИЙСКИХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ И ИНЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Терентьева О.Н.

магистрант

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация. Общественная палата Российской Федерации (далее – ОП РФ, Палата) избирается каждые три года (до 2012 г. – каждые два года). Наделение статусом члена ОП РФ происходит по сложной схеме, детали которой менялись в разные периоды ее работы. С целью демократизации правовых механизмов формирования ОП РФ при определении новых членов Палаты в пятый состав (2014-2017 гг.) – сорока трех представителей общероссийских общественных объединений и иных некоммерческих организаций – было апробировано рейтинговое интернет-голосование при помощи интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (www.roi.ru). В статье рассматривается данный

опыт, определяются причины, по которым было решено отказаться от рейтингового интернет-голосования при определении новых членов ОП РФ.

Ключевые слова: Общественная палата Российской Федерации, состав, формирование, представители общероссийских общественных объединений и иных некоммерческих организаций, интернет-голосование.

С 04 августа 2013 г. вступил в силу Федеральный закон от 23.07.2013 № 235-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации», который изложил в новой редакции ст. 8 Федерального закона от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (далее – Закон № 32-ФЗ) [1; 2, п. 4 ст. 1], тем самым определил новый порядок формирования Палаты.

Согласно п. 2 ст. 1 Федерального закона от 23.07.2013 № 235-ФЗ, ОП РФ пятого состава должна была состоять из 166 членов (до этого – из 126), представлявших три равноправные группы. Это 40 россиян, утверждаемых Президентом РФ (первая группа), 83 представителя региональных общественных палат – по одному от каждого субъекта РФ, соответственно, вторая группа (с 2017 г. региональные общественные палаты делегируют в федеральную Палату 85 представителей в связи с образованием в 2014 г. в составе России двух субъектов РФ – Республики Крым и города федерального значения Севастополь) и третья группа – 43 представителя от общероссийских общественных объединений и иных некоммерческих организаций (далее – НКО) [2].

Третья группа будущих членов ОП РФ (43 представителя от НКО) впервые избиралась по итогам рейтингового интернет-голосования при помощи механизма «Российской общественной инициативы» (www.roi.ru).

Каждая НКО указывала в своем заявлении одного представителя – кандидата в пятый состав ОП РФ. В голосовании принимали участие граждане РФ с активным избирательным правом.

По результатам голосования рабочая группа определила в пятый состав ОП РФ по трем представителям от НКО, набравших большинство голосов по каждому из 14 наиболее важных направлений общественной деятельности. Один представитель, получивший наибольшее число голосов среди занявших четвертые места в своих направлениях общественной деятельности, также становился членом ОП РФ. В сумме получалось 43 члена нового (пятого) состава Палаты.

Всего в интернет-голосовании в пятый состав ОП РФ по 14 направлениям общественной деятельности приняли участие 259 кандидатов. За них было отдано 2 344 769 голосов [13].

Прошедшее с 01 по 30 мая 2014 г. голосование по формированию третьей группы членов пятого состава ОП РФ от представителей НКО показало, что электронное голосование через Интернет в масштабе страны не позволило адекватно установить истинную волю голосующих. Так, по данным Г.Н. Чеботарева, некоторые общественно значимые люди, которые много делали для общества, пользовались огромным уважением у значительного количества людей, не смогли пройти в ОП РФ нового состава [14, с. 39].

Из-за недостатков порядка формирования третьей группы членов ОП РФ от представителей НКО 11 ноября 2016 г. состоялось общественное обсуждение существующих процедур формирования ОП РФ.

Предложения об изменении порядка формирования ОП РФ высказывали как члены ОП РФ, так и представители общественных палат субъектов РФ [8]. Например, Общественная палата Тюменской области выступила с предложением по внесению изменений в Закон № 32-ФЗ в части исключения процедуры рейтингового интернет-голосования и проведения тайного (закрытого) голосования членов ОП РФ, утвержденных Президентом РФ, и членов ОП РФ, избранных общественными палатами субъектов РФ, по каждой кандидатуре от НКО, а также в части увеличения численного состава рабочей группы для организации и проведения конкурса по отбору 43 представителей Палаты от НКО. В состав рабочей группы предлагалось включить членов ОП РФ действующего (пятого) состава, членов ОП РФ нового (шестого) состава из числа утвержденных Президентом РФ и избранных от общественных палат субъектов РФ [14, с. 39] (первые две группы членов ОП РФ утверждаются (избираются) несколько раньше, чем третья).

Призывы о том, что в предусмотренный порядок формирования ОП РФ необходимо внести изменения по причине его несовершенства и, прежде всего, исключить интернет-голосование по кандидатам в Палату от представителей НКО, были услышаны парламентариями.

15 декабря 2016 г. депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – ГД ФС РФ) С.А. Гавриловым, Д.Ф. Вяткиным, Р.Р. Ишсариным, Р.А. Баталовой, М.С. Селимхановым, А.Ю. Брыксиным, М.Т. Гаджиевым, М.А. Ивановым, Н.Н. Ивановым, В.П. Водолацким, М.М. Бариевым, С.А. Пахомовым, А.Л. Сидоровым, А.П. Петровым, Ю.Н. Березуцким, А.А. Хохловым, А.Г. Кобилевым, З.А. Муцоевым, М.С. Гаджиевым в порядке законодательной инициативы в нижнюю палату Парламента России был внесен законопроект, предлагающий изменить порядок формирования третьей группы членов ОП РФ, в части исключения процедуры рейтингового интернет-голосования и предоставления права определять будущих членов Палаты от представителей НКО членам ОП

РФ из президентской квоты и членам ОП РФ от региональных общественных палат нового состава [10].

Суждения о недостатках порядка формирования ОП РФ из числа представителей от НКО сводились к следующему:

1) отсутствие равного и гарантированного каждому доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» [6];

2) отсутствие нормативно-правового регулирования в сфере дистанционного электронного голосования [9];

3) недостаточная защищенность информационных систем в ходе проведения процедур с помощью онлайн-доступа граждан [8]. Технические системы, которые применялись при проведении процедуры интернет-голосования, показали недостаточную надежность и защищенность, а также определенные риски, связанные с искажением передаваемой информации. Отсутствие возможности идентификации участников интернет-голосования позволяло использовать недобросовестным пользователям сети «Интернет» автоматические системы для искусственного увеличения голосов, подаваемых за конкретных кандидатов в члены ОП РФ. Недостоверность результатов голосования, по свидетельству Г.Н. Чеботарева, достигалась также путем подкупа граждан и продажи голосов, использования административного ресурса, хакерских атак [14, с. 39].

Таким образом, по мнению парламентариев, экспертов ответственного комитета, членов ОП РФ и общественных палат субъектов РФ, представителей научного сообщества, интернет-голосование не оправдало надежд. Демократизировать, сделать более прозрачной порядок формирования ОП РФ не удалось.

Указанный вид голосования из-за отсутствия технических возможностей обеспечить объективное подведение итогов интернет-голосования не позволил достоверно определить позицию большинства граждан РФ при избрании членов ОП РФ от представителей НКО, тем самым значительная часть граждан РФ не имела возможности осуществить выбор между представленными в сети «Интернет» кандидатами, полноценно определить сорок три представителя НКО и иметь своих представителей в составе ОП РФ. Нужны были проверенные процедуры при формировании ОП РФ.

Основная идея проекта Федерального закона № 55549-7 заключалась в том, что 43 представителя от НКО будут определяться по итогам голосования членов ОП РФ, утвержденных указом Президента РФ, и членов ОП РФ от региональных общественных палат нового состава.

Согласно положениям окончательной редакции законопроекта, принятой ГД ФС РФ 21 декабря 2016 г., 43 члена ОП РФ, представляющие НКО, начиная

с шестого состава Палаты будут определяться следующим образом: «по три представителя общероссийских общественных объединений и иных некоммерческих организаций по тринадцати направлениям общественной деятельности, набравших большинство голосов (в порядке убывания количества голосов), а также четырех представителей общероссийских общественных объединений и иных некоммерческих организаций по одному направлению общественной деятельности, набравших большинство голосов (в порядке убывания количества голосов)» [11]. При этом направление деятельности, по которому будут определяться четыре представителя НКО, устанавливается рабочей группой, сформированной членами ОП РФ действующего состава и утвержденными Президентом РФ совместно с членами от общественных палат субъектов РФ нового состава Палаты в количестве 21 человека, по 7 от каждой группы членов действующего и нового составов ОП РФ [11].

Следует учесть, что практически аналогичный порядок спустя полгода был предусмотрен Федеральным законом от 23.06.2016 № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» для целей формирования общественных палат субъектов РФ [3].

После одобрения окончательной редакции проекта Федерального закона № 55549-7 Советом Федерации ФС РФ [5], 28 декабря 2016 г. законопроект был подписан Президентом РФ, приобрел форму Федерального закона и вступил в силу на следующий день [4].

Таким образом, рейтинговое интернет-голосование было отменено. Тем самым произошло возвращение к ранее применяемому (в первых четырех составах ОП РФ) порядку формирования третьей группы членов ОП РФ из числа представителей от НКО. В результате проведенного 06 июня 2017 г. голосования в ОП РФ шестого состава семью членами ОП РФ действующего (пятого) состава, семью членами ОП РФ из числа утвержденных указом Президента РФ и семью членами ОП РФ от общественных палат субъектов РФ нового (шестого) состава было избрано по три представителя НКО по 13 направлениям общественной деятельности, набравших большинство голосов (в порядке убывания количества голосов), а также четыре представителя НКО по 1 направлению общественной деятельности, набравших большинство голосов (в порядке убывания количества голосов). Всего по 14 направлениям общественной деятельности [12].

43 члена ОП РФ седьмого (действующего) состава от НКО были определены 16 июня 2020 г., по результатам объявленного 20 апреля 2020 г. конкурса. Конкурсный отбор также проводился по 14 направлениям

общественной деятельности. Однако, в 2020 г. было принято решение проводить отбор по новому направлению – «Развитие института независимого общественного наблюдения». В течение 30 дней кандидаты могли сдать документы для участия в конкурсе, а затем в течение 15 дней рабочая группа голосовала по ним и определяла по три представителя от НКО в 13 направлениях деятельности и четыре представителя – еще по 1 направлению деятельности [7].

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (в ред. от 11.06.2021 № 185-ФЗ) // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277; 2021. № 24 (ч. 1). Ст. 4203.

2. Федеральный закон от 23.07.2013 № 235-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2013 № 439-ФЗ) // СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. 1). Ст. 4068; № 52 (ч. 1). Ст. 7004.

3. Федеральный закон от 23.06.2016 № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» (в ред. от 15.10.2020 № 333-ФЗ) // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. 1). Ст. 3852; 2020. № 42 (ч. 2). Ст. 6520.

4. Федеральный закон от 28.12.2016 № 487-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 8 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 1 (ч. 1). Ст. 28.

5. Постановление СФ ФС РФ от 23.12.2016 № 606-СФ «О Федеральном законе «О внесении изменений в статьи 4 и 8 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 1 (ч. 1). Ст. 84.

6. Заключение Комитета по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений от 16.12.2016 «По проекту Федерального закона № 55549-7 «О внесении изменений в статьи 4 и 8 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

7. Общественная палата Российской Федерации. Новости Палаты, 16 июня 2020 г.: Седьмой состав Общественной палаты РФ полностью сформирован [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.oprf.ru/press/news/2617/newsitem/53735> (дата обращения: 13.07.2021).

8. Письмо Общественной палаты РФ от 19.12.2016 № 5ОП-2/2768 «Заключение по результатам общественной экспертизы проекта Федерального закона № 55549-7 «О внесении изменений в статьи 4 и 8 Федерального закона «Об общественной палате Российской Федерации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

9. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в статьи 4 и 8 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://asozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 13.07.2021).

10. Проект Федерального закона № 55549-7 «О внесении изменений в статьи 4 и 8 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 15.12.2016) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://asozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 13.07.2021).

11. Проект Федерального закона № 55549-7 «О внесении изменений в статьи 4 и 8 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» (окончательная ред., принятая ГД ФС РФ 21.12.2016) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

12. РИА Новости, 06 июня 2017 г.: Шестой состав Общественной палаты полностью сформирован [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ria.ru/20170606/1495955127.html> (дата обращения: 13.07.2021).

13. Фонд информационной демократии: Рейтинговое интернет-голосование за кандидатов в члены ОП РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.fid.ru/description/projects/Internet-vybory-v-Obshestvennuyu-palatu-RF/> (дата обращения: 13.07.2021).

14. Чеботарев Г.Н. Правовые механизмы формирования представительных общественных органов – носителей общественной власти // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 1. – С. 37-41.

ОСОБЕННОСТИ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ НАБЛЮДАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ, ФОРМИРУЕМЫХ ПРИ НЕПОСРЕДСТВЕННОМ УЧАСТИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ

Терентьева О.Н.

магистрант

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация. Институт общественных наблюдательных комиссий (далее – ОНК) за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания остается в числе приоритетных направлений деятельности Общественной палаты Российской Федерации (далее – ОП РФ, Палата). В статье рассматриваются особенности участия ОНК в осуществлении общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания. Такие комиссии формируются в субъектах РФ при непосредственном участии Палаты. Общественный контроль в современной отечественной пенитенциарной системе еще относительно молод – ему немногим более 13 лет. И как у любого молодого организма, у ОНК, непосредственно осуществляющих данный контроль в местах принудительного содержания, есть болезни роста. Предстоит предпринять еще многое, чтобы сделать систему более прозрачной и эффективной. Но уже сейчас можно точно сказать, что такой механизм, который позволяет осуществлять общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания через ОНК, в нашей стране необходим.

Ключевые слова: общественный контроль, места принудительного содержания, общественные наблюдательные комиссии, формирование, Общественная палата Российской Федерации, повышение эффективности деятельности.

Важным направлением общественного контроля является контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания. Главная цель такого контроля – удостовериться, что лица, преступившие закон, содержатся в человеческих условиях, которые соответствуют установленным требованиям, и их права соблюдаются, что прямо вытекает из положений ч. 2 ст. 21 Конституции РФ: «Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию» [1].

Сам по себе институт общественного контроля в отечественной пенитенциарной системе возник еще в начале XIX в., когда участие общественности в сфере исполнения наказаний впервые получило свое организационно-правовое закрепление. В 1816 г. Александр I учредил в Санкт-Петербурге «Человеколюбивое общество», членам которого было предоставлено право посещать заключенных в тюрьмах и опекать их, как это делалось в подобных учреждениях за границей [10, с. 11]. Позже были сформированы Правила для Попечительного общества о тюрьмах, которые были утверждены 19 июля 1819 г. [19, с. 21-30].

Общество активно боролось против негуманного и жестокого обращения с заключенными. Так, в 1820 г. по требованию членов Петербургского комитета была отменена практика содержания арестантов в ошейниках; в 1822 г. тяжелые кандалы были заменены облегченными и установлен запрет на применение ножных кандалов в отношении женщин; в 1826 г. был введен запрет на применение к арестантам цепей и «стульев», а в 1828 г. запретили применять колодки и связывать руки арестантам [17, с. 63].

В советский период институт общественного контроля в местах лишения свободы развивался в соответствии с новыми социальными и политическими требованиями. Субъектами общественного контроля в местах лишения свободы явились распределительные комиссии, которые состояли из представителей общественности [4]. Впоследствии полномочия по осуществлению общественного контроля в пенитенциарной сфере были переданы наблюдательным комиссиям, члены которых имели право беспрепятственно посещать поднадзорное исправительное учреждение без специального разрешения в любое время суток. Члены наблюдательных комиссий следили за санитарно-бытовыми условиями и культурным обслуживанием осужденных, за своевременным и объективным рассмотрением администрацией

исправительного учреждения жалоб осужденных, а также обеспечивали наблюдение за целесообразностью и законностью действий администрации в отношении применения к осужденным условно-досрочного освобождения [17, с. 104].

В современной России работа ОНК берет свой отчет с 01 сентября 2008 г., когда вступил в силу Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (далее – Закон № 76-ФЗ) [3]. Этим Законом определяется порядок осуществления ОНК общественного контроля в местах принудительного содержания, в которых в целом по России по состоянию на 01 июля 2021 г. содержалось 473 843 человека [22], из них в Республике Марий Эл – 2 038 человек (по состоянию на 01 января 2021 г.) [21].

Введение института ОНК явилось одним из важнейших этапов в развитии общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, в ходе посещения которых члены ОНК заняты не только проверочными мероприятиями без разрешительных процедур от власти, но и ведут разъяснительную работу с подозреваемыми, обвиняемыми и осужденными.

Сегодня ОНК образованы во всех субъектах РФ [18], за формирование которых в ответе Совет ОП РФ [2, п. 12.1 ч. 2 ст. 4, п. 9 ч. 3 ст. 16]. Таким образом, в нашей стране члены ОНК утверждаются не органами исполнительной власти, а одним из институтов организованного гражданского общества.

В соответствии с Законом № 76-ФЗ при процедуре образования ОНК Совет ОП РФ устанавливает для каждого региона численность ОНК, в составе которой не может быть менее 5 и более 40 членов [3, ч. 1 ст. 7].

Состав ОНК каждые три года обновляется. Со времени принятия Закона № 76-ФЗ в большинстве субъектов РФ сменилось уже IV состава ОНК. По данным ОП РФ, ей «образовано 367 составов ОНК, рассмотрены документы на 6988 кандидатур, из них 4344 человека назначены членами ОНК» [8, с. 33]. В 2020 г. сформированы новые составы комиссий в 31 субъекте РФ [16, с. 516].

Численность ОНК Республики Марий Эл V состава, установленная Советом ОП РФ, составляет 9 человек [15, с. 126].

В помощь членам ОНК субъектов РФ Палатой подготовлено специальное учебно-методическое пособие [20]. В 2019 г. обнародован специальный доклад ОП РФ, посвященный вопросам деятельности ОНК в субъектах РФ [10]. В рамках реализации методической поддержки ОНК членами Комиссии шестого состава ОП РФ по безопасности и взаимодействию с ОНК в 2019 г. было

проведено 15 мероприятий, осуществлено более 30 совместных с ОНК посещений мест принудительного содержания в 19 субъектах РФ [8, с. 33]. В 2018 г. члены ОП РФ при поддержке членов региональных общественных палат и Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ провели 62 мероприятия по линии ОНК разного формата, посвященных положению дел в данной сфере [7, с. 53], в которых приняли участие более 200 членов ОНК [10, с. 16]. Годом ранее в ОП РФ была воссоздана рабочая группа по формированию и взаимодействию с ОНК, куда помимо членов ОП РФ вошли представители Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, Уполномоченного по правам человека, общественных, а также религиозных организаций [6, с. 63]. В ходе процедуры формирования ОНК в ОП РФ в 2016 г. была открыта многоканальная горячая линия «Ротация ОНК – 2016» для оказания консультативной помощи общественным объединениям, выдвигающим кандидатуры в состав ОНК, по вопросам оформления документов и разъяснению процедуры образования наблюдательных комиссий. Тогда 634 кандидата были назначены членами ОНК в 42 субъектах РФ [5, с. 77-78].

На площадке ОП РФ обсуждаются вопросы развития трудовой деятельности в местах принудительного содержания, реабилитации и адаптации освободившихся из мест заключения осужденных. По данным Палаты, «в 2019 году Фондом президентских грантов по теме защиты прав осужденных и работы ОНК было поддержано 42 проекта на сумму 91,1 млн. руб. В 2018 году было поддержано 27 проектов на сумму 65 млн. руб. В 2017 году было поддержано 37 проектов на сумму 100 млн. руб.» [8, с. 33].

Ежегодно члены ОНК субъектов РФ осуществляют более 8 000 посещений мест принудительного содержания, в ходе которых ведут прием по личным вопросам до 10 000 граждан [10, с. 32].

Как следует из отчетов ОНК Республики Марий Эл, поступивших за последние пять лет к Уполномоченному по правам человека в Республике Марий Эл, в 2020 г. с целью общественного контроля члены ОНК 18 раз посетили места принудительного содержания региона (в 2019 г. – 46 раз, в 2018 г. – 69 раз, в 2017 г. – 59 раз, в 2016 г. – 26 раз), из них 15 раз были посещены учреждения УФСИН России по Республике Марий Эл (в 2019 г. – 33 раза, в 2018 г. – 36 раз, в 2017 г. – 42 раза, в 2016 г. – 21 раз), 3 раза – учреждения МВД по Республике Марий Эл (в 2019 г. – 13 раз, в 2018 г. – 32 раза, в 2017 г. – 17 раз, в 2016 г. – 5 раз) [11, с. 121-122; 12, с. 121; 13, с. 122-123; 14, с. 107; 15, с. 126].

По итогам посещений в 2020 г. членами ОНК Республики Марий Эл составлено 10 заключений (в 2019 г. – 14 заключений, в 2018 г. – 32

заклучения, в 2017 г. – 30 заключений), которые были направлены в УФСИН России по Республике Марий Эл, Медико-санитарную часть № 12 и в учреждения, в которых проводились проверки. На все заключения в адрес ОНК были направлены ответы из соответствующих подразделений ведомств, в которых предоставлялись запрашиваемые сведения и отмечалось выполнение рекомендаций, а в случае несогласия с выводами членов ОНК – аргументированная позиция.

В 2020 г. было проведено три заседания членов ОНК Республики Марий Эл. По столько же в 2018-2019 гг., на одно больше, то есть четыре – в 2017 г. и два – в 2016 г. На них обсуждались следующие вопросы: график выездов, определение тактики действий по проблемным вопросам, возможности сотрудничества с государственными и общественными структурами в области защиты прав человека в местах принудительного содержания, предложения в адрес ОП РФ о кандидатах в состав ОНК Республики Марий Эл и их численности, подведение итогов деятельности ОНК, в том числе промежуточных, собрание вновь избранных членов ОНК [11, с. 121; 12, с. 124; 13, с. 127; 14, с. 111; 15, с. 128].

Кроме того, в 2020 г. члены ОНК приняли участие в трех семинарах на темы: «Доступ к суду», «Правовая и психологическая поддержка членов ОНК», «Основы общественного контроля обеспечения прав человека в психиатрических больницах и экспертных отделениях». Совместно с представителем УФСИН России по Республике Марий Эл члены ОНК приняли участие в пяти «прямых линиях» для осужденных, в одной коллегии УФСИН России по Республике Марий Эл, в одной рабочей встрече с руководителем УФСИН России по Республике Марий Эл, в одной рабочей встрече с представителями прокуратуры Республики Марий Эл, в одном заседании Экспертного совета Уполномоченного по правам человека Республики Марий Эл, в одной видеоконференции с УФСИН России, в трех видеоконференциях с представителями ОП РФ и Уполномоченными по правам человека [15, с. 128]. Годом ранее на базе Общественной палаты Республики Марий Эл были проведены два семинара для членов ОНК: по теме соблюдения права на частную жизнь в местах принудительного содержания и по теме основ общественного контроля для новых членов ОНК Республики Марий Эл V состава [14, с. 111].

В целом, практика деятельности членов ОНК в сфере общественного контроля подтверждает, что их работа:

– позволяет администрации мест принудительного содержания получить общественную оценку результатов деятельности сотрудников с точки зрения обеспечения законных прав подозреваемых, обвиняемых и осужденных;

– снимает напряженность среди лиц, находящихся в изоляции от общества, за счет дополнительного общения с ними независимых от государственных органов членов ОНК;

– настраивает руководителей и персонал мест принудительного содержания на устранение вскрытых членами ОНК нарушений условий содержания и соблюдения законных прав лиц, находящихся под стражей, которые не требуют больших финансовых затрат;

– уберегает в определенной степени сотрудников учреждений от совершения ими противоправных действий, за совершение которых они сами могут быть привлечены к ответственности [10, с. 28].

Одной из важных проблем, с которой сегодня сталкиваются общественные наблюдатели при отстаивании прав граждан, находящихся в местах принудительного содержания, остается проблема финансирования деятельности ОНК. Речь идет не об оплате труда членов ОНК – они осуществляют проверки на общественных началах, в свободное от основной работы время, – а о компенсации затрат, связанных с использованием личного автотранспорта для проезда к месту проверки, средств связи, приобретением расходных материалов. Сегодня члены ОНК, осуществляющие общественно значимую деятельность в закрытых учреждениях, вынуждены оплачивать текущие расходы из собственных средств.

ОП РФ последовательно выступает с инициативой законодательного закрепления вопросов ресурсного обеспечения и поддержки деятельности ОНК [9, с. 69].

Для решения данной проблемы необходимо рассмотреть все возможные варианты. Оптимальным решением данной проблемы могло бы стать законодательное закрепление механизма финансирования ОНК из региональных бюджетов через аппараты уполномоченных по правам человека в субъекте РФ.

Таким образом, система ОНК, несмотря на трудности роста, уже внесла определенный вклад в совершенствование системы исполнения наказаний. Сегодня институт ОНК занимает свое особое место в системе общественного контроля. Тем не менее, общественность недостаточно проинформирована о деятельности ОНК и самой возможности стать ее членом. В этой связи необходимо более активное продвижение в средствах массовой информации данного института. Одна из самых острых проблем, которую необходимо решать в первоочередном порядке, – это проработка механизма финансирования затрат членов ОНК на проезд к местам принудительного содержания (которые зачастую находятся на удаленном расстоянии), отправку корреспонденции, приобретение расходных материалов и оплату средств связи.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 13.07.2021).
2. Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (в ред. от 11.06.2021 № 185-ФЗ) // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277; 2021. № 24 (ч. 1). Ст. 4203.
3. Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (в ред. от 30.04.2021 № 116-ФЗ) // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789; 2021. № 18. Ст. 3060.
4. Постановление Наркомюста РСФСР от 23.07.1918 «О лишении свободы, как о мере наказания, и о порядке отбывания такового (Временная Инструкция)» // СУ РСФСР. 1918. № 53. Ст. 598 (утратило силу).
5. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2016 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2016. 258 с.
6. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2017. 100 с.
7. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2018 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2018. 191 с.
8. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2019 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2019. 150 с.
9. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2020 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2020. 78 с.
10. Доклад «Общественной палаты Российской Федерации, посвященный вопросам деятельности общественных наблюдательных комиссий в субъектах Российской Федерации». М.: Общественная палата Российской Федерации, 2019. 68 с.
11. Доклад Уполномоченного по правам человека в Республике Марий Эл за 2016 год [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/ombudsman/DocLib9/2017.07.28.doc> (дата обращения: 13.07.2021).
12. Доклад Уполномоченного по правам человека в Республике Марий Эл за 2017 год [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://mari-el.gov.ru/ombudsman/DocLib9/18-04-17_1.docx (дата обращения: 13.07.2021).
13. Доклад Уполномоченного по правам человека в Республике Марий Эл за 2018 год [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/ombudsman/DocLib9/2018.03.01.docx> (дата обращения: 13.07.2021).
14. Доклад Уполномоченного по правам человека в Республике Марий Эл за 2019 год [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/ombudsman/DocLib9/20191230.pdf> (дата обращения: 13.07.2021).
15. Доклад Уполномоченного по правам человека в Республике Марий Эл за 2020 год [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/ombudsman/DocLib9/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20%D0%A3%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%B7%D0%B0%202020%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4.pdf> (дата обращения: 13.07.2021).

16. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/106271.rtf> (дата обращения: 13.07.2021).

17. *Матвеев А.П.* Теоретические и организационно-правовые аспекты взаимодействия уголовно-исполнительной системы с общественными объединениями. Рязань, 2005. 211 с.

18. Общественная палата Российской Федерации: Информация об образованных ОНК в субъектах РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.oprf.ru/public_monitoring_commissions (дата обращения: 13.07.2021).

19. Правила, которыми руководствуется Московский попечительный комитет о тюрьмах. М.: Типография Августа Семена, 1832. 46 с. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_003560826/ (дата обращения: 13.07.2021).

20. Учебно-методическое пособие в помощь членам ОНК субъектов РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.oprf.ru/1449/2133/1536/1692/newsitem/50116> (дата обращения: 13.07.2021).

21. УФСИН России по Республике Марий Эл: Краткая характеристика уголовно-исполнительной системы Республики Марий Эл [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.12.fsin.gov.ru/statistics/index.php> (дата обращения: 13.07.2021).

22. ФСИН России: Краткая характеристика уголовно-исполнительной системы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fsin.gov.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 13.07.2021).

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЭКСПЕРТИЗЕ СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ИНИЦИАТИВ, В ТОМ ЧИСЛЕ В ФОРМАТЕ НУЛЕВОГО ЧТЕНИЯ ЗАКОНОПРОЕКТОВ

Терентьева О.Н.

магистрант

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация. Одним из важных инструментов, основных задач институтов гражданского общества и форм общественного контроля является общественная экспертиза социально значимых законодательных инициатив субъектов правотворчества. Задача общественной экспертизы – согласование с помощью диалога общественно значимых интересов граждан, общественных объединений и иных некоммерческих организаций, органов публичной власти и бизнеса. В статье рассматриваются особенности участия Общественной палаты Российской Федерации (далее – ОП РФ, Палата) в экспертизе социально значимых законодательных инициатив, в том числе в формате нулевого чтения законопроектов. С учетом опыта проведения Палатой экспертизы проектов нормативных правовых актов автор статьи приходит к выводу о необходимости

повышения внимания к институту общественной экспертизы и его эффективности.

Ключевые слова: Общественная палата Российской Федерации, общественный контроль, нормативные правовые акты, общественная экспертиза, общественные обсуждения, нулевое чтение законопроекта, эффективность.

По мнению В.В. Гриба, на сегодняшний день общественная экспертиза представляется наиболее важной и перспективной формой общественного контроля [9, с. 292]. С таким утверждением трудно не согласиться. Действительно, в соответствии с ч. 1 ст. 22 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» под общественной экспертизой понимаются не только «анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов», но еще и действий (бездействия) органов публичной власти на предмет их соответствия «требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций» [3].

Повышенного внимания заслуживает, прежде всего, общественная экспертиза наиболее важных (социально значимых) инициатив субъектов правотворчества, которая позволяет улучшить качество принимаемых ими нормативных правовых актов, как с юридической точки зрения, так и с позиции эффективности их реализации. Анализируя юридические свойства проектов актов, общественная экспертиза в большей степени, чем иные виды правовой экспертизы, оценивает соответствие проектов, решений общественным интересам и социальным потребностям социума [55, с. 154].

Для придания независимости такой оценки необходимы определенные экспертные ресурсы, которыми в полной мере обладает ОП РФ. Проводимая Палатой независимая общественная оценка предлагаемых законодательных инициатив позволяет вовлекать все большее количество людей в правотворческий процесс, соотнести ожидания общества с теми решениями, которые принимают субъекты правотворчества.

С 2014 г. на площадке ОП РФ развивается институт нулевого чтения законопроектов, то есть до первого чтения в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (далее – ГД ФС РФ, нижняя палата Федерального Собрания (Парламента) РФ).

Идею введения нулевых чтений на базе Палаты в свое время озвучил Президент России В.В. Путин (в посланиях Парламенту РФ в 2013 и 2014 гг.).

По словам российского лидера, экспертиза законопроектов в формате нулевого чтения призвана служить эффективным механизмом обратной связи [29], а потому «все законопроекты, ключевые государственные решения, стратегические планы должны проходить гражданское, так называемое нулевое, чтение с участием институтов гражданского общества» [28]. При этом В.В. Путин особо отметил роль ОП РФ, которая «должна стать площадкой для выражения интересов различных профессиональных и социальных групп, ассоциаций и союзов» [28].

Нулевое чтение законопроектов в Палате, заявил глава государства 23 июня 2015 г. на пленарном заседании ОП РФ, посвященном десятилетию создания данного института гражданского общества, и есть «реальный механизм прямой демократии, которую последовательно развивают и будут развивать в России» [52]. В.В. Путин считает важным, чтобы при рассмотрении законопроектов при нулевых чтениях мнение Палаты всегда представляло альтернативу, на которую не могли бы повлиять лоббисты: «Я не исключаю, что лоббистская деятельность может, и наверняка будет распространяться на Общественную палату, на нулевые чтения, что влияет на окончательное решение законодателей – наверное, это неизбежно, – отметил тогда глава государства. – Но чтобы я хотел пожелать – чтобы это всегда была альтернативная точка зрения, чтобы эти так называемые лоббисты не изловчились настолько, чтобы использовать все инструменты для достижения исключительно своих целей» [54].

В 2014-2015 гг. ОП РФ провела экспертизу 76 законопроектов и проектов нормативных правовых актов, в том числе в 2014 г. – 12 экспертиз, в 2015 г. – 64 экспертизы. В 2016 г. Палата провела 62 экспертизы, из которых 56 – в формате нулевого чтения [10, с. 31].

В 2017 г. ОП РФ провела 69 экспертиз, из них 60 – в формате нулевого чтения [11, с. 64].

В 2018 г. Палата провела 30 экспертиз, в том числе 26 – в формате нулевого чтения. Из них 2 законопроекта были полностью поддержаны, столько же не поддержаны вовсе, 15 законопроектов поддержаны концептуально (с учетом замечаний). С июня 2017 г. по май 2018 г. по итогам мероприятий Палаты в органы публичной власти было направлено 4 резолюции и 66 рекомендаций [12, с. 49].

За 2019 г. ОП РФ провела экспертизу 21 законопроекта и проекта нормативных правовых актов, из которых 14 – в формате нулевого чтения [13, с. 35], а в 2020 г. – 35 законопроектов и проектов нормативных правовых актов, из них 28 – в формате нулевого чтения [25].

Важнейшим примером работы в этом направлении является проект Федерального закона № 429017-7 «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» [38]. Им предусматривалось регулирование розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах организации общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и (или) прилегающих к ним территориях, направленное на борьбу с так называемыми «наливайками» – небольшими барами на первых этажах жилых домов, торгующих алкоголем по ночам. Законопроект был внесен в ГД ФС РФ 29 марта 2018 г. и принят в I чтении 24 сентября 2019 г. [39], после чего прошли общественные обсуждения, по итогам которых Палатой было подготовлено заключение и направлено 17 октября 2019 г. Председателю нижней палаты Федерального Собрания РФ В.В. Володину. В нем участники общественной экспертизы поддержали концепцию законопроекта и предложили распространить предлагаемое регулирование также на слабоалкогольные напитки. По мнению экспертов ОП РФ, соответствующие торговые объекты, реализующие алкогольную продукцию, и предприятия «квази-общепита», так называемые «наливайки», превратились в реперную точку острой социальной напряженности [16].

Ко II чтению депутаты нижней палаты Парламента РФ доработали документ, который в большей степени стал отражать мнение общественников. В частности, в нем уточнено, что власти субъектов Федерации получают возможность ограничивать время продажи алкоголя в общепите, расположенном в жилых домах и на прилегающих территориях, вплоть до полного запрета. Одновременно уже на федеральном уровне будет установлена минимальная площадь зала обслуживания такого заведения в жилом доме – не менее 20 кв. м. Но региональные власти будут вправе увеличить нижний предел на местном уровне [40].

17 апреля 2020 г. ГД ФС РФ приняла в III, окончательном чтении, законопроект, который запретил продажу алкогольной продукции в заведениях, расположенных в многоквартирных домах и на прилегающих к ним территориях [41]. 24 апреля 2020 г., после подписания его Президентом РФ, закон опубликован как Федеральный закон № 145-ФЗ [4].

Теперь региональным властям дается право полностью запрещать продажу алкоголя в объектах общепита в жилых домах или вводить дополнительные ограничения, увеличивающие минимально возможную площадь таких заведений.

По сути, именно на площадке ОП РФ была задана структура и вектор движения законопроекта. Общественники добились возврата регионам права на регулирование алкогольного рынка, смогли исправить ситуацию, допущенную чиновниками несколько лет назад. Напомним, что так называемые «наливайки» начали появляться в 2013 г., когда была запрещена торговля пивом в нестационарной рознице (палатках и киосках). В итоге небольшие магазины разливного пива перекочевали на первые этажи жилых домов, но, после того как власти стали бороться и с ними, предприниматели вынуждены были переводить заведения в статус общепита – он может торговать алкоголем по ночам [8].

Ограничение розничной продажи алкоголя в жилых домах должно способствовать снижению масштабов проблемы «пивных и рюмочных шаговой доступности».

Среди законопроектов, по которым также в 2019 г. была проведена общественная экспертиза, в качестве примеров можно назвать проект Федерального закона № 601732-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и статью 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [44], а также проекты Федеральных законов, регулирующие деятельность такси: № 481004-7 «О государственном регулировании отношений в области организации и осуществления деятельности по перевозке легковым такси и деятельности служб заказа легкового такси, внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» [42] и № 428641-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части введения обязательного страхования гражданской ответственности перевозчиков легковыми такси» [36].

В ходе состоявшихся 22 января 2019 г. в формате нулевого чтения публичных слушаний проекта Федерального закона № 601732-7, затрагивающего интересы не только торгового бизнеса, самозанятого населения, но и права потребителя, заместитель председателя Комиссии шестого состава ОП РФ по развитию экономики, предпринимательства, сферы услуг и потребительского рынка И.Н. Семин отметил, что «торговля в регионах играет важную экономическую и социальную роль и с точки зрения малого бизнеса, и с точки зрения самозанятости, что особенно важно сегодня. Также есть тренд на потребителя – люди хотят покупать хорошую продукцию, в том числе местных производителей. А такие формы торговли во многом являются самыми гибкими, особенно в малых населенных пунктах» [23].

Согласно пояснительной записке к законопроекту, парламентариями предлагается установить единообразные подходы в части определения терминологии, основных принципов оформления права на размещение нестационарных торговых объектов, сроков размещения и их продления, установления платы за размещение нестационарных торговых объектов, а также гарантий прав хозяйствующих субъектов на открытие, функционирование и развитие торгового бизнеса [30].

По законопроекту договор для целей осуществления розничной торговли с использованием нестационарных торговых объектов заключается на срок не менее 5 лет, но не более 7 лет, и заключается однократно на новый срок, соответствующий сроку прежнего договора на размещение нестационарных торговых объектов, без проведения торгов по заявлению хозяйствующего субъекта, осуществляющего торговую деятельность и являющегося стороной данного договора. В законопроекте также предлагается ввести гарантию предоставления компенсационных мест, если место размещения нестационарного торгового объекта требуется для государственных или муниципальных нужд и в силу этого исключается из схемы размещения торговых объектов [44].

Законопроектом предполагается, что изменения в схемы размещения торговых объектов муниципальные власти будут выносить на общественные обсуждения с участием жителей и хозяйствующих субъектов, заинтересованных в размещении нестационарных или мобильных торговых объектов на базе автотранспортных и иных механических средств.

ОП РФ в целом поддержала основную идею законопроекта, однако высказала ряд предложений, позволяющих соблюсти баланс между безопасностью потребителя и повышением мобильности хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность с использованием мобильных торговых объектов для осуществления развозной торговли, что нашло отражение в заключении по итогам публичных слушаний, которое направлено Председателю нижней палаты Федерального Собрания РФ В.В. Володину [18].

Законопроект внесен Правительством России в ГД ФС РФ 05 декабря 2018 г. 03 апреля 2019 г. рассмотрение законопроекта в I чтении отложено на неопределенный срок. По состоянию на 13 июля 2021 г. подвижек по законопроекту не наблюдалось (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/601732-7>).

Общественная экспертиза законопроектов, регулирующих деятельность такси, была проведена 09 апреля 2019 г., когда в ОП РФ прошли общественные обсуждения проектов Федеральных законов № 481004-7 «О государственном регулировании отношений в области организации и осуществления

деятельности по перевозке легковым такси и деятельности служб заказа легкового такси, внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» [42] и № 428641-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части введения обязательного страхования гражданской ответственности перевозчиков легковыми такси» [36].

По результатам публичных слушаний Палата подготовила заключение, которое было направлено Председателю нижней палаты Федерального Собрания РФ В.В. Володину. В нем обращено внимание на необходимость концептуальной переработки законопроектов, поскольку в представленной редакции они не отражают всех существующих проблем в сфере такси и не способны обеспечить в полной мере надлежащее качество предоставляемых услуг.

Поддержав введение обязательного страхования гражданской ответственности перевозчиков легковым такси, ОП РФ указала на необходимость разработки и закрепления детального порядка наступления такой ответственности для всех участников рынка – фрахтовщиков и агрегаторов (служб заказа такси), уполномоченных органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, водителей [17].

О необходимости серьезной доработки законопроектов заявил член Комитета нижней палаты Парламента РФ по транспорту и строительству А.С. Старовойтов. Он убежден, что в представленном виде новации нежизнеспособны, а к работе над поправками необходимо привлечь все заинтересованные стороны: представителей агрегаторов, уполномоченных органов, водителей, профсоюзов и так далее [24].

Проект Федерального закона № 481004-7 внесен в ГД ФС РФ 05 июня 2018 г., 13 декабря того же года он принят в I чтении [43]. Проект Федерального закона № 428641-7, соответственно, внесен в ГД ФС РФ 29 марта 2018 г., принят в I чтении 17 октября того же года [37]. По состоянию на 13 июля 2021 г. дата рассмотрения во II чтении обоих законопроектов в ГД ФС РФ до сих пор не определена (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/481004-7>; <https://sozd.duma.gov.ru/bill/428641-7>).

В феврале – марте 2020 г. ОП РФ стала активным участником процесса по выработке поправок в Конституцию Российской Федерации.

Проект Закона РФ о поправке к Конституции РФ № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» был внесен в ГД ФС РФ 20 января 2020 г. Президентом России [31].

Законопроект был разработан в целях обеспечения безопасности страны и суверенитета государства, социальных прав граждан и гарантирования их равных возможностей на всей территории страны, усиления роли верхней (Совета Федерации) и нижней палат Парламента РФ.

Спустя три дня, 23 января 2020 г., законопроект был принят ГД ФС РФ в I чтении [32].

По результатам прошедших 29 января 2020 г. публичных слушаний принятого в I чтении проекта закона Палатой было подготовлено заключение. В тексте заключения от 25 февраля 2020 г. по принятому в I чтении законопроекту содержалось 18 предложенных ОП РФ поправок в Основной закон страны [19].

Доработанный нижней палатой Федерального Собрания РФ к принятию во II чтении текст законопроекта [33] положительно оценен Палатой на внеочередном пленарном заседании 10 марта 2020 г. с участием членов Рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации и представителей общественных советов при федеральных органах исполнительной власти [51].

В окончательную редакцию законопроекта, принятую ГД ФС РФ 11 марта 2020 г. [34], вошли 11 из 18 предложенных Палатой поправок [14, с. 26, 28-29].

Так, предложение ОП РФ о поддержке институтов гражданского общества и обеспечении участия общественных организаций и других общественных объединений в выработке и проведении государственной политики закреплено в новом п. «е.1» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ [1]. Далее, второе предложение (о сохранении исторической памяти и противодействии фальсификации истории) реализовано в ч. 3 новой ст. 67.1 Конституции России; предложение третье (о законодательном закреплении необходимости сохранения культурного наследия) закреплено в новой редакции ч. 4 ст. 68 Конституции России; четвертое предложение (о запрете на отчуждение территорий России) реализовано в новой ч. 2.1 ст. 67 Основного закона; предложение пятое (о закреплении в Основном законе страны понятия «федеральных территорий») нашло отражение в новой редакции ч. 1 ст. 67; шестое предложение (о периодичности индексации размера пенсионного обеспечения граждан, социальных пособий и иных социальных выплат не реже одного раза в год) реализовано в новой редакции ч.ч. 6 и 7 ст. 75; предложение седьмое (о закреплении нормы о защите института семьи и традиционных семейных ценностей как одной из основ цивилизационной идентичности России, а также наделении главы государства обязанностями по обеспечению гражданского мира, межнационального и межрелигиозного согласия) закреплено в новом п.

«ж.1» ч. 1 ст. 72, новых редакциях п. «в» ч. 1 ст. 114 и ч. 2 ст. 80; восьмое предложение (об уточнении полномочий, находящихся в совместном ведении РФ и ее 85 субъектов, в части обеспечения доступности качественной медицинской помощи населению и координации вопросов здравоохранения) учтено в новой редакции п. «ж» ч. 1 ст. 72; предложение девятое (о разграничении полномочий между РФ и ее субъектами по обеспечению безопасности применения информационно-цифровых технологий на территории страны в отношении граждан России) учтено в новой редакции п. «м» ч. 1 ст. 71; десятое предложение (об отказе от не соответствующего современному этапу развития российской государственности положения, в соответствии с которым палаты Парламента РФ могли собираться для заслушивания выступлений руководителей иностранных государств) учтено в новой редакции ч. 3 ст. 100 Конституции РФ; предложение одиннадцатое (об осуществлении общественного контроля за соблюдением процедуры общероссийского голосования при участии общественных наблюдателей, пул которых формируется ОП РФ и общественными палатами субъектов РФ) нашло отражение в ч. 16 ст. 2 Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [2].

В 2020 г. в рамках общественной экспертизы рассмотрен ряд законодательных инициатив, направленных на реализацию новых положений Основного закона страны, в том числе:

– проект Федерального закона № 960545-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» по вопросам воспитания обучающихся» [45]. По результатам прошедших 07 июля 2020 г. общественных обсуждений Палата одобрила законопроект с рядом замечаний, в том числе в части оптимизации отчетности для учителей, внесла предложения к разработке программ воспитания [20]. Документ доработали, он прошел все стадии рассмотрения. 31 июля 2020 г. закон был подписан Президентом РФ и в тот же день опубликован [5]. Общие требования к организации воспитания обучающихся по Федеральному закону от 31.07.2020 № 304-ФЗ в большей степени стали отражать мнение общественников;

– проект Федерального закона № 986679-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в котором предложено передать вопрос отобрания ребенка (при непосредственной угрозе его жизни или здоровью) из компетенции органов опеки и попечительства в компетенцию суда, то есть предусмотрено введение судебного порядка принятия решения об отобрании детей в случае угрозы их жизни и здоровью [46]. Принимая во внимание высокую социальную значимость и повышенный

общественный интерес к вопросу законодательного регулирования отобрания детей, проект вызвал массу споров и критики, особенно в части предлагаемого порядка отобрания «в 24 часа». ОП РФ по результатам состоявшегося 23 июля 2020 г. нулевого чтения законопроекта высказала в своем заключении ряд принципиальных замечаний и предложила рассмотреть возможность создания при ответственном комитете ГД ФС РФ рабочей группы по доработке положений законопроекта с участием членов Палаты [21]. Закон в ближайшее время принят не будет, так как депутаты признались, что законопроект нуждается в серьезной доработке. 16 ноября 2020 г. документ был отозван из нижней палаты Парламента РФ субъектами законодательной инициативы [27] (внесен депутатом ГД ФС РФ П.В. Крашенинниковым и сенатором РФ А.А. Клишасом) и через два дня снят с рассмотрения Советом ГД ФС РФ [50, п. 11]. Такое решение, по признанию одного из авторов поправок, было принято для «снятия напряжения в обществе и дальнейшей доработки с экспертным сообществом» [53]. По состоянию на 13 июля 2021 г. подвижек по законопроекту не наблюдалось;

– проекты Федеральных законов № 993419-7 «О молодежной политике в Российской Федерации» [47] и № 993434-7 «О внесении изменения в статью 4 Федерального закона «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» и признании утратившим силу Постановления Верховного Совета Российской Федерации «Об Основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации» в связи с принятием Федерального закона «О молодежной политике в Российской Федерации» [48]. Палата 25 августа 2020 г. провела нулевое чтение законопроектов, по итогам чего в целом поддержала проектируемые положения, подчеркнув значимость увеличения возраста лиц, которые могут быть отнесены к социально-демографической группе «молодежь», до 35 лет, что позволит молодым людям воспользоваться мерами государственной поддержки. Вместе с тем, в своем заключении ОП РФ рекомендовала при доработке законопроектов учесть необходимость их согласования с Семейным кодексом РФ и другими действующими нормативными правовыми актами при подготовке к рассмотрению в нижней палате Федерального Собрания РФ [22]. Пройдя все стадии рассмотрения, законопроекты обрели форму законов, которые вступили в силу с 10 января 2021 г. [6; 7]. В ходе доработки документов в них, в частности, скорректирована предельная граница возраста молодежи с учетом уже действующих в российском законодательстве и применяющихся норм. Так, было учтено предложение Палаты о дополнении законопроектов после слов «35 лет» словом «включительно»;

– проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации» в части совершенствования механизмов обеспечения статуса русского языка как государственного языка Российской Федерации» [35]. Законопроект был разработан Министерством просвещения Российской Федерации и 25 августа 2020 г. размещен на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: <https://regulation.gov.ru/p/107550> для общественного обсуждения. По результатам публичных слушаний, прошедших 17 сентября 2020 г., по законопроекту ОП РФ подготовлено заключение, в котором подчеркивается необходимость обеспечения комплексной системной поддержки русского языка, в том числе за рубежом; предложено установить квалификационные требования по знанию русского языка для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности. В связи с последним участники общественной экспертизы предложили расширить в законопроекте круг субъектов, в отношении которых устанавливаются квалификационные требования по владению государственным языком Российской Федерации, дополнив его лицами, замещающими государственные и муниципальные должности. Также целесообразным, по мнению участников общественной экспертизы, является установление квалификационных требований по владению русским языком к лицам, занимающим руководящие должности в государственных и муниципальных организациях, а также к лицам, поступающим на военную службу по контракту, в органы внутренних дел. Наряду с этим предложено рассмотреть вопрос о повышении требований к знанию русского языка иностранными гражданами, пребывающими в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности [15]. По состоянию на 13 июля 2021 г. законопроект по-прежнему не внесен в нижнюю палату Парламента РФ.

Безусловно, экспертная работа в ОП РФ продолжилась и в текущем 2021 г. В качестве примера приведем проект Федерального закона № 1144687-7 «О строительных сберегательных кассах», внесенный 06 апреля 2021 г. в ГД ФС РФ группой депутатов и одним из сенаторов, который содержит нормы, позволяющие использовать систему стройсбережений для накопления средств для улучшения жилищных условий граждан [49].

Согласно пояснительной записке, система стройсбережений должна способствовать:

– во-первых, эффективному развитию рыночной системы ипотечного кредитования путем накопления и участия средств населения для улучшения жилищных условий, снижая нагрузку на бюджет, предназначенную для этих целей;

- во-вторых, снижению инфляции, связывая свободные средства и направляя их на инвестиции в реальный сектор экономики, а также снижению нелегального и «серого» оборота средств в сфере недвижимости;
- в-третьих, созданию механизма накопления средств и кредитования расходов на капитальный ремонт общего имущества многоквартирных домов [49].

Проект Федерального закона № 1144687-7 «О строительных сберегательных кассах» предполагает создание специализированных банков (строительных сберегательных касс) с ограниченным объемом банковских операций.

По мнению разработчиков законопроекта, строительные сберегательные кассы смогут привлекать деньги в строительные вклады, а затем предоставлять вкладчикам кредиты для улучшения жилищных условий.

Вкладчик в течение определенного срока должен вносить фиксированные взносы, а когда накопленная сумма составит 30-50 % от стоимости квартиры, он приобретает право на получение в этом банке кредита на покупку жилья на 7-15 лет. Сберкасса обязана предоставить кредит, но имеет право контролировать его целевое использование.

Замкнутость финансовых потоков позволит устанавливать относительно низкие процентные ставки по кредитам: они не смогут превышать ставки по вкладам более чем на 3 %, – считают авторы законопроекта.

Кроме того, законопроектом предлагается ввести господдержку для тех, кто копит на жилье: из федерального бюджета будет начисляться премия в размере 20 % от ежегодного прироста вклада (но не более 30 тысяч рублей в год).

12 мая 2021 г. в ОП РФ в формате видео-конференц-связи состоялась общественная экспертиза проекта закона.

Палата не поддержала депутатский законопроект о строительных сберкассах. Противоречивое отношение к проекту возникло в связи со значительными рисками, с которыми может быть связана деятельность строительных сберегательных касс – риском ликвидности, процентным риском, кредитным риском. Кроме того, законопроектом не предусмотрена финансовая модель, которая позволяла бы сделать вывод о возможной эффективности работы таких касс для граждан, для федерального бюджета и для самих этих организаций.

В экспертном сообществе пришли к выводу, что правильнее будет пойти по другому пути: совершенствовать банковскую систему, предлагать новые банковские продукты для покупателей жилья и индивидуальных застройщиков не только в крупных и средних городах, но и в малых населенных пунктах.

По итогам нулевого чтения общественники и эксперты призвали Правительство РФ и Банк России создать систему стимулов для граждан по осуществлению целевых сбережений на банковских вкладах для финансирования будущих расходов на улучшение жилищных условий [26].

По состоянию на 13 июля 2021 г. дата рассмотрения законопроекта в I чтении в ГД ФС РФ не определена (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/1144687-7>).

Таким образом, основная задача общественной экспертизы – диалог и согласование общественно значимых интересов различных сообществ, органов власти, бизнеса, некоммерческого сектора с публичными интересами в целом. В рамках общественной экспертизы, проводимой ОП РФ, фактически дается независимая общественная оценка регулирующего воздействия предлагаемых законодательных инициатив, прогноз улучшения или ухудшения положения граждан, отдельных социальных групп, условий для осуществления предпринимательской или общественной деятельности.

С учетом опыта проведения Палатой общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов, а также учитывая сформировавшийся в настоящее время запрос на усиление роли гражданского общества в законодательном процессе, представляется целесообразным принять дополнительные меры по совершенствованию процедуры общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, направленные на повышение внимания к институту общественной экспертизы и его эффективности:

- во-первых, рекомендовать субъектам общественного контроля, перечисленным в ст. 9 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», на регулярной основе использовать Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения (<https://regulation.gov.ru>) при проведении общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов;

- во-вторых, обязать ответственные федеральные органы исполнительной власти своевременно обновлять информацию о ходе публичных слушаний, публиковать актуальные редакции проектов нормативных правовых актов на официальном сайте <https://regulation.gov.ru>, в обязательном порядке размещать там сведения о предстоящих публичных слушаниях проектов в ОП РФ, а также размещать заключения и рекомендации Палаты;

- в-третьих, внести изменения в законодательство, возлагающие обязанность субъекта законодательной инициативы направлять

мотивированный ответ на заключения ОП РФ по результатам общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов;

– в-четвертых, обязать федеральный орган исполнительной власти – разработчика законопроекта обеспечивать присутствие на публичных слушаниях ОП РФ, посвященных общественной экспертизе проектов нормативных правовых актов, своих представителей соответствующего уровня.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 13.07.2021).

2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

3. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (в ред. от 27.12.2018 № 498-ФЗ) // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213; 2018. № 53 (ч. 1). Ст. 8424.

4. Федеральный закон от 24.04.2020 № 145-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // СЗ РФ. 2020. № 17. Ст. 2723.

5. Федеральный закон от 31.07.2020 № 304-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» по вопросам воспитания обучающихся» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5063.

6. Федеральный закон от 30.12.2020 № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 1 (ч. 1). Ст. 28.

7. Федеральный закон от 30.12.2020 № 507-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 13 Федерального закона «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» // СЗ РФ. 2021. № 1 (ч. 1). Ст. 46.

8. Ведомости 04 марта 2020 г.: В России могут ограничить продажу алкоголя в барах и ресторанах [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2020/03/03/824372> (дата обращения: 13.07.2021).

9. Гриб В.В. Общественный контроль: учебник для использования в учебном процессе образовательных учреждений, реализующих программы высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата) М.: Юрист, 2017. 655 с.

10. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2016 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2016. 258 с.

11. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2017. 100 с.

12. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2018 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2018. 191 с.

13. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2019 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2019. 150 с.

14. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2020 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2020. 78 с.

15. Заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации» в части совершенствования механизмов обеспечения статуса русского языка как государственного языка Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://old.oprf.ru/files/zakl_gos_yazik_rf.pdf (дата обращения: 13.07.2021).

16. Заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы проекта Федерального закона № 429017-7 «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (в части регулирования розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах организации общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и (или) прилегающих к ним территориях)» [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.oprf.ru/files/1_2019dok/zakl429017-7_alkogol17102019.pdf (дата обращения: 13.07.2021).

17. Заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы проектов Федеральных законов № 481004-7 «О государственном регулировании отношений в области организации и осуществления деятельности по перевозке легковым такси и деятельности служб заказа легкового такси, внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» и № 428641-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части введения обязательного страхования гражданской ответственности перевозчиков легковыми такси» [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.oprf.ru/files/1_2019dok/zakl_regulir_taksi_05062019.pdf.pdf (дата обращения: 13.07.2021).

18. Заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы проекта Федерального закона № 601732-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и статью 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части совершенствования правового регулирования организации нестационарной и развозной торговли)» [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.oprf.ru/files/1_2019dok/zakl_nestacionarnaya_torgovlya20022019.pdf (дата обращения: 13.07.2021).

19. Заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы проекта Закона Российской Федерации № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/download/D75FCF80-553A-4C86-9FAE-EA03735E1E07> (дата обращения: 13.07.2021).

20. Заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы проекта Федерального закона № 960545-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» по вопросам воспитания

обучающихся» [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://old.oprf.ru/files/1_2019dok/zakl960545-7_vospitanie22072020.pdf (дата обращения: 13.07.2021).

21. Заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы проекта Федерального закона № 986679-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://old.oprf.ru/files/1_2020dok/zakl986679-7_otobranie_rebenka15102020.pdf (дата обращения: 13.07.2021).

22. Заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы проектов Федеральных законов № 993419-7 «О молодежной политике в Российской Федерации» и № 993434-7 «О внесении изменения в статью 4 Федерального закона «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» и признании утратившим силу Постановления Верховного Совета Российской Федерации «Об Основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации» в связи с принятием Федерального закона «О молодежной политике в Российской Федерации» [[Электронный ресурс]. Режим доступа: https://old.oprf.ru/files/1_2020dok/zakl993419-7_molodeg_ob_edineniya21092020.pdf (дата обращения: 13.07.2021).

23. Общественная палата Российской Федерации. Новости Палаты, 23 января 2019 г.: Малые форматы торговли: помочь бизнесу и учесть интересы потребителя [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.oprf.ru/1449/2133/1537/2142/newsitem/47977> (дата обращения: 13.07.2021).

24. Общественная палата Российской Федерации. Новости Палаты, 10 апреля 2019 г.: «Закон о такси должен устраивать всех участников рынка, в первую очередь потребителя» – Валерий Фадеев [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.oprf.ru/press/news/2019/newsitem/48933> (дата обращения: 13.07.2021).

25. Общественная палата Российской Федерации. Новости Палаты, 09 декабря 2020 г.: Лидия Михеева: Общественная палата нацелена на диалог власти с обществом [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://old.oprf.ru/press/news/2617/newsitem/56126> (дата обращения: 13.07.2021).

26. Общественная палата Российской Федерации. Новости Палаты, 12 мая 2021 г.: В ОП РФ не поддержали депутатский законопроект о строительных сберкассах [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.oprf.ru/news/1510> (дата обращения: 13.07.2021).

27. Отзыв проекта Федерального закона № 986679-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (о порядке отобрания ребенка при непосредственной угрозе его жизни) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/download/84E3C51B-6FFF-43DC-862A-8C187E348307> (дата обращения: 13.07.2021).

28. Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ от 12.12.2013 // Российская газета. 2013. 13 декабря (№ 282).

29. Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ от 04.12.2014 // Российская газета. 2014. 05 декабря (№ 278).

30. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и статью 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части

совершенствования правового регулирования организации нестационарной и развозной торговли)» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

31. Проект Закона РФ о поправке к Конституции РФ № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 20.01.2020) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

32. Проект Закона РФ о поправке к Конституции РФ № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 23.01.2020) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

33. Проект Закона РФ о поправке к Конституции РФ № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (ред., подготовленная ГД ФС РФ ко II чтению 10.03.2020) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

34. Проект Закона РФ о поправке к Конституции РФ № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (окончательная ред., принятая ГД ФС РФ 11.03.2020) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

35. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации» в части совершенствования механизмов обеспечения статуса русского языка как государственного языка Российской Федерации» (подготовлен Минпросвещения России, ID проекта 01/05/08-20/00107550) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 25.08.2020) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://regulation.gov.ru/p/107550> (дата обращения: 13.07.2021).

36. Проект Федерального закона № 428641-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части введения обязательного страхования гражданской ответственности перевозчиков легковыми такси» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 29.03.2018) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

37. Проект Федерального закона № 428641-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части введения обязательного страхования гражданской ответственности перевозчиков легковыми такси» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 17.10.2018) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

38. Проект Федерального закона № 429017-7 «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 29.03.2018) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

39. Проект Федерального закона № 429017-7 «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 24.09.2019) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

40. Проект Федерального закона № 429017-7 «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (ред., подготовленная ГД ФС РФ ко II чтению 17.04.2020) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

41. Проект Федерального закона № 429017-7 «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (окончательная ред., принятая ГД ФС РФ 17.04.2020) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

42. Проект Федерального закона № 481004-7 «О государственном регулировании отношений в области организации и осуществления деятельности по перевозке легковым такси и деятельности служб заказа легкового такси, внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 05.06.2018) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

43. Проект Федерального закона № 481004-7 «О государственном регулировании отношений в области организации и осуществления деятельности по перевозке легковым такси и деятельности служб заказа легкового такси, внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 13.12.2018) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

44. Проект Федерального закона № 601732-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и статью 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части совершенствования правового регулирования организации нестационарной и развозной торговли)» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 05.12.2018) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

45. Проект Федерального закона № 960545-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» по вопросам воспитания обучающихся» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 23.06.2020) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

46. Проект Федерального закона № 986679-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 10.07.2020) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

47. Проект Федерального закона № 993419-7 «О молодежной политике в Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 22.07.2020) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

48. Проект Федерального закона № 993434-7 «О внесении изменения в статью 4 Федерального закона «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» и признании утратившим силу Постановления Верховного Совета Российской Федерации «Об Основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации» в связи с принятием Федерального закона «О молодежной политике в Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 22.07.2020) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

49. Проект Федерального закона № 1144687-7 «О строительных сберегательных кассах» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 06.04.2021) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

50. Протокол заседания Совета ГД ФС РФ от 18.11.2020 № 292 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

51. Резолюция Общественной палаты Российской Федерации по результатам рассмотрения вопросов повестки дня внеочередного пленарного заседания Общественной палаты Российской Федерации с участием членов Рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации, представителей общественных палат субъектов Российской Федерации, общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, состоявшегося 10 марта 2020 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/download/D13BAA7D-8506-4CDD-86AD-C327A5A20806> (дата обращения: 13.07.2021).

52. РИА Новости, 23 июня 2015 г.: Путин: «нулевые чтения» в ОП – механизм прямой демократии [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ria.ru/20150623/1082530400.html> (дата обращения: 13.07.2021).

53. Скандальный закон об изъятии детей из семьи отозван из Госдумы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://bloknot.ru/obshhestvo/skandal-ny-j-zakon-ob-iz-yatii-detej-iz-sem-i-otozvan-iz-gosdumy-719955.html> (дата обращения: 13.07.2021).

54. ТАСС: Новости, 23 июня 2015 г.: Путин о прямой демократии, интересах иностранных государств и общественном контроле [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://tass.ru/politika/2065573> (дата обращения: 13.07.2021).

55. Чеботарев Г.Н. Организационно-правовые формы взаимодействия общественных палат с органами публичной власти // Государство и право. 2018. № 12. С. 151-159.

АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ВЫЯВЛЕНИЮ, ПРЕСЕЧЕНИЮ И РАССЛЕДОВАНИЮ КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ МАРИЙ ЭЛ

Туранцева Т.В.

магистрант

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация. В настоящей статье анализируется деятельность по выявлению, пресечению и расследованию коррупционных преступлений в Республике Марий Эл. В Республике Марий Эл, как и в других 84 субъектах Российской Федерации, борются с этим социальным явлением, причем делают это с помощью разных инструментов. К одним из таких инструментов можно отнести деятельность по выявлению, пресечению и расследованию коррупционных преступлений. В работе рассмотрены динамика коррупционной преступности в Республике Марий Эл за 2016-2020 гг., ее структура, меры, предпринимаемые правоохранительными органами, по борьбе с преступлениями коррупционной направленности.

Ключевые слова: коррупция, борьба с коррупцией, Республика Марий Эл, коррупционные преступления, динамика, выявление, пресечение, расследование.

Коррупция – это, прежде всего, вызов для любого государства. Масштабы этого явления способны подорвать авторитет всего государства, уронить престиж страны.

В научной литературе можно встретить скептическое утверждение о том, что «коррупция, сколь бы она не изучалась, сколь бы не разрабатывались методы борьбы с ней, никакого разрешения эта проблема не получает, особенно в нашей стране» [3, с. 228].

Трудно полностью согласиться с приведенным утверждением. Признавая, что полностью победить коррупцию нельзя, вместе с тем, вполне под силу держать ее уровень в приемлемых рамках, проводить постоянную работу над ее минимизацией, изучать это негативное явление, чтобы быть на шаг впереди.

Пункт 2 Руководящих принципов для предупреждения организованной преступности и борьбы с ней рекомендует государствам-членам ООН исследовать проблемы коррупции, ее причины, характер, последствия, взаимосвязь с организованной преступностью и меры по борьбе с ней [5].

Коррупция рассматривается как одна из ключевых угроз экономической безопасности региона [4, с. 37].

Положение дел в отдельно взятом субъекте Российской Федерации формирует итоговую картину распространения коррупционных явлений в целом по стране.

Рассмотрим, как обстоят дела с выявлением, пресечением и расследованием коррупционных преступлений в Республике Марий Эл.

Анализ деятельности по выявлению, пресечению и расследованию коррупционных преступлений в Республике Марий Эл проведен на основании данных, представленных управлением Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений в докладах о деятельности в области противодействия коррупции в 2016-2019 гг. и итогах реализации правоохранительными органами программы противодействия коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл на 2016-2020 годы за эти пять лет, размещенных на Официальном интернет-портале Республики Марий Эл [6; 7; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14].

По информации Прокуратуры Республики Марий Эл, следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Республике Марий Эл, Управления Федеральной службы безопасности Российской Федерации по Республике Марий Эл итоги работы правоохранительных органов за последние пять календарных лет, то есть за 2016-2020 гг. по линии борьбы с коррупцией в Республике Марий Эл сводятся к следующим цифрам.

За 2016-2020 гг. на территории Республики Марий Эл было зарегистрировано 536 преступлений коррупционной направленности, из них: в 2016 г. – 125, в 2017 г. – 107, в 2018 г. – снова 107, в 2019 г. – 93, в 2020 г. – 104.

В суды Республики Марий Эл для рассмотрения по существу всего за этот период было направлено 281 уголовное дело в отношении 306 лиц, из них: в 2016 г. – 75 дел в отношении 76 лиц, в 2017 г. – 66 дел в отношении 73 лиц, в 2018 г. – 59 дел в отношении 66 лиц, в 2019 г. – 48 дел в отношении 56 лиц, в 2020 г. – 33 дела в отношении 35 лиц.

По результатам рассмотрения уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности, статус осужденных приобрели 195 лиц, из них: в 2016 г. – 54 лица, в 2017 г. – 45 лиц, в 2018 г. – 34 лица, в 2019 г. – 31 лицо, в 2020 г. – также 31 лицо.

В 2016 г. было выявлено 46 преступлений по фактам взяточничества, в том числе «мелкого». В частности, тогда было осуждено:

– 3 руководителя государственных учреждений (первый по ст. 260 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ [1]) («Незаконная рубка лесных насаждений»), второй по ч. 1 ст. 285 УК РФ («Злоупотребление должностными полномочиями»), третий по ст. 289 УК РФ («Незаконное участие в предпринимательской деятельности»));

– 3 должностных лица государственных учреждений здравоохранения за получение взяток и служебные подлоги;

– 4 муниципальных служащих, из них: двое по ч. 3 ст. 159 УК РФ («Мошенничество»); один по ч. 1 ст. 286 УК РФ («Превышение должностных полномочий»); один по ст. 291.2 УК РФ («Мелкое взяточничество»).

Среди преступлений коррупционной направленности в 2016 г. выявлены злоупотребления должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ) и превышения должностных полномочий (ст. 286 УК РФ) со стороны глав пяти муниципальных образований Республики Марий Эл: «Азановское сельское поселение», «Знаменское сельское поселение», «Пекшиксолинское сельское поселение» (все Медведевский район), «Ардинское сельское поселение» (Килемарский район), «Кокшамарское сельское поселение» (Звениговский район).

В анализируемый период возбуждены и направлены в суд 10 уголовных дел по мошенничеству, совершенному лицом с использованием своего служебного положения (ч. 3 ст. 159 УК РФ), в отношении старшего инспектора ГКУ РМЭ «Центр занятости населения г. Волжска», которая присвоила более полумиллиона рублей. По аналогичным основаниям возбуждено уголовное дело в отношении руководителя ГКУ РМЭ «Новоторьяльское Лесничество».

В 2016 г. за злоупотребление должностными полномочиями при выделении земельных участков осуждены заместитель главы администрации «Знаменское сельское поселение» (Медведевский район) и глава администрации «Пекшиксолинское сельское поселение (тоже Медведевский район).

В 2017-2018 гг. основные усилия правоохранительных органов и прокуроров были направлены на профилактику «бытовой коррупции», выявление и пресечение коррупционных деяний, представляющих повышенную общественную опасность.

Так, в 2017 г. было выявлено 45 преступлений по фактам взяточничества, в том числе «мелкого», что на 8,9 % меньше 2018 г. (49).

В 2017 г. в государственных учреждениях и предприятиях было выявлено 16 коррупционных преступлений, по которым установлена причастность 10 должностных лиц (4 руководителя). В органах местного самоуправления выявлено 24 коррупционных преступления, установлена причастность 11 должностных лиц. В муниципальных учреждениях – 7 таких преступлений, установлена причастность 7 руководителей.

В целом в 2017 г. осуществлялось уголовное преследование в отношении 39 лиц, замещавших государственные должности, муниципальные должности, должности государственной гражданской и муниципальной службы, в том числе:

- четырех по ч. 3 ст. 159 УК РФ («Мошенничество»);
- одного по ч. 3 ст. 159.2 УК РФ («Мошенничество при получении выплат»);
- одного по ч. 3 ст. 160 УК РФ («Присвоение или растрата»);
- шести по ч.ч. 1, 2 ст. 285 УК РФ («Злоупотребление должностными полномочиями»);
- одиннадцати по ч. 1 ст. 286 УК РФ («Превышение должностных полномочий»);
- трех по ч. 3 ст. 290 УК РФ («Получение взятки»);
- двенадцати по ч. 1 ст. 292 УК РФ («Служебный подлог»);
- одного по ч. 1 ст. 293 УК РФ («Халатность»).

Преступления коррупционной направленности в 2017 г. совершены 14 главами администраций муниципальных образований Республики Марий Эл и 11 руководителями государственных и муниципальных учреждений. Выявлены факты нарушений при выделении земельных участков, выдачи подложных документов, нарушений при выселении (переселении) граждан из аварийного жилья, растраты вверенных денежных средств.

В 2017 г. за совершение коррупционных преступлений осуждено 3 руководителя муниципальных учреждений, 5 должностных лиц органов местного самоуправления (4 главы администраций), 3 должностных лица государственных учреждений и предприятий (один руководитель), одно лицо, занимавшее муниципальную должность.

В 2018 г. в целом осуществлялось уголовное преследование в отношении 26 лиц, замещавших должности в государственных и муниципальных органах, учреждениях и организациях, и совершивших преступления против интересов службы, а также с использованием служебных полномочий, в том числе:

- одного по ч. 1 ст. 159 УК РФ («Мошенничество»);
- одного по ч. 1 ст. 169 УК РФ («Воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности»);
- одного по ч. 1 ст. 201 УК РФ («Злоупотребление полномочиями»);
- девяти по ч.ч. 1, 2 ст. 285 УК РФ («Злоупотребление должностными полномочиями»);
- четырех по ч. 1 ст. 286 УК РФ («Превышение должностных полномочий»);
- четырех по ч.ч. 3, 5, 6 ст. 290 («Получение взятки») и ч. 1 ст. 291.1 УК РФ («Посредничество во взяточничестве»);
- пяти по ч.ч. 1, 2 ст. 292 УК РФ («Служебный подлог»);
- одного по ч. 1 ст. 293 УК РФ («Халатность»).

Среди указанных должностных лиц, преступления коррупционной направленности совершены 11 главами администраций муниципальных образований и их заместителями, 9 руководителями государственных и муниципальных учреждений. Выявлены факты нарушений при выделении (отчуждении) земельных участков, выдачи подложных документов, незаконного сбора денежных средств, фиктивного табелирования обязательных работ осужденным, получения взятки.

В 2019 г., с учетом поставленных перед правоохранительными органами задач, их основные усилия были сконцентрированы на таких направлениях, как выявление коррупционных преступлений, совершаемых в крупном и особо крупном размерах, в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, пресечение коррупционных проявлений со стороны должностных лиц, ответственных за распределение бюджетных средств, реализацию государственного и муниципального имущества.

С учетом Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [2], в 2019 г. на территории Республики Марий Эл особое внимание было уделено реализации приоритетных национальных проектов.

По результатам реализации комплекса мероприятий, направленных на выявление и пресечение фактов взяточничества, в 2019 г. наблюдалось снижение количества «мелких» взяток (на 12,5 %, до 28 случаев). При этом на 46 % возросло количество преступлений, связанных с получением и дачей взятки (19 – в 2019 г. против 13 – в 2018 г.). Кроме того, увеличилось количество деяний, квалифицируемых как по ст. 290 УК РФ (11 – в 2019 г. против 9 – в 2018 г.), так и по ст. 291 УК РФ (8 – в 2019 г. против 4 – в 2018 г.).

Определенная работа проделана и в сфере пресечения коррупционных деяний, связанных с осуществлением закупок для государственных и муниципальных нужд: выявлено 4 преступления, квалифицируемых по ст. 286 и ст. 291 УК РФ (по два).

Помимо этого, выявлены коррупционные преступления и в других сферах жизнедеятельности: эксплуатации жилого фонда, связи, агропромышленного комплекса, производства, организации культуры и отдыха, образования. Установлен ряд коррупционных деяний, совершенных должностными лицами органов местного самоуправления.

В 2020 г. из общего количества коррупционных преступлений 65 или 62,5 % составляли деяния, совершенные против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления.

Тогда деятельность правоохранительных органов была направлена, прежде всего, на выявление и пресечение коррупционных деяний, представляющих повышенную общественную опасность, то есть совершаемых в крупном и особо крупном размерах. Таковых в 2020 г. насчитывалось 11, что на 82 % больше, чем в 2019 г., годом ранее было установлено всего два факта получения взятки в крупном размере. При общем сокращении в 2020 г. количества фактов получения и дачи взятки, на прежнем уровне осталось количество посредничеств во взяточничестве, при этом вдвое сократилось количество «мелких» взяток (с 28 – в 2019 г. до 14 – в 2020 г.).

В фокусе внимания правоохранительных органов в 2020 г. также находились вопросы пресечения хищений и иного незаконного использования средств, выделяемых на строительство крупных социальных и инфраструктурных объектов, исполнение целевых программ и реализацию национальных проектов. Результатом совместной межведомственной работы в 2020 г. стало возбуждение ряда уголовных дел о преступлениях, совершенных в ходе воплощения задач, поставленных при формировании национальных проектов. Так, два уголовных дела были возбуждены по материалам органов прокуратуры о нарушениях при исполнении муниципальных контрактов на ремонт дорог со стороны руководства ООО «Дорстройсервис» и со стороны должностных лиц администрации г. Йошкар-Олы при приемке работ,

выполненных в рамках реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги».

Особое внимание уделялось (и уделяется) защите прав и законных интересов предпринимателей. В 2020 г. защищено право на ведение предпринимательской деятельности одной коммерческой организации, которой воспрепятствовал деятельности руководитель отдела архитектуры одного из муниципальных образований Республики Марий Эл. В отношении муниципального служащего возбуждено уголовное дело, которое в последующем направлено в суд.

08 декабря 2020 г., накануне Международного дня борьбы с коррупцией, в режиме видеоконференцсвязи под председательством заместителя прокурора Республики Марий Эл прошло межведомственное совещание по вопросам защиты прав субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также встреча с представителями предпринимательского сообщества с целью разъяснения требований законодательства о противодействии коррупции, защите прав субъектов предпринимательской деятельности. Участники совещания отметили, что по вопросам защиты прав предпринимателей от фактов коррупционных проявлений существуют отдельные проблемы, решение которых требует усиления взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества.

В целом сумма ущерба, причиненного коррупционными преступлениями, за 2016-2020 гг. согласно республиканским статистическим данным составила 58,3 млн. рублей, из них: в 2016 г. – 16,9 млн. рублей, в 2017 г. – 5,2 млн. рублей, в 2018 г. – 19,1 млн. рублей, в 2019 г. – 12,8 млн. рублей, в 2020 г. – 4,3 млн. рублей.

В ходе следствия возмещен ущерб на общую сумму 21,7 млн. рублей, из них: в 2016 г. на сумму 0,9 млн. рублей, в 2017 г. – 1,2 млн. рублей, в 2018 г. – 9,9 млн. рублей, в 2019 г. – 5,8 млн. рублей, в 2020 г. – 3,9 млн. рублей.

За 2017 г. судами разрешен арест имущества на общую сумму 25,2 млн. рублей. В 2018 г. приняты обеспечительные меры на сумму более 32 млн. рублей. Также, за 2018-2020 гг. наложен арест на имущество, принадлежащее подозреваемым и обвиняемым, на общую сумму 115,1 млн. рублей, из них: в 2018 г. на сумму 50,5 млн. рублей, в 2019 г. – 60,4 млн. рублей, в 2020 г. – 4,2 млн. рублей. Кроме того, судами Республики Марий Эл в 2020 г. принято решение о конфискации имущества в соответствии со ст.ст. 104.1, 104.2 УК РФ по 9 уголовным делам в отношении 9 лиц. Конфискованы и обращены в доход государства денежные средства в сумме 342 тыс. 350 рублей, которые являлись предметами взяток.

По данным правоохранительных органов тогда и теперь наиболее подверженными коррупционным проявлениям являются такие сферы жизнедеятельности, как:

- управления государственным имуществом, в том числе земельными правоотношениями;
- культуры и образования;
- лесного и жилищно-коммунального хозяйства, дорожного и жилищного строительства;
- распределения и использования бюджетных средств, в том числе выделяемых на госзакупки, реализацию приоритетных национальных проектов, федеральных целевых программ;
- правоохранительная, контрольно-надзорная и лицензионно-разрешительная деятельность.

В ходе реализации комплекса мероприятий по взаимодействию со средствами массовой информации и общественностью в рамках информирования населения Республики Марий Эл о результатах работы правоохранительных органов по борьбе с коррупционными проявлениями в печатных изданиях, на радиостанциях, на телевидении, на сайтах информационных агентств совокупно за последние пять лет было опубликовано более 7 400 тематических публикаций о деятельности следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Республике Марий Эл (в том числе, более 2 000 – в 2016 г., также более 2 000 – в 2017 г., более 1 200 – в 2018 г., более 1 500 – в 2019 г., более 700 – в 2020 г.) и 1 853 материала о деятельности Министерства внутренних дел по Республике Марий Эл (из них, в 2016 г. – 585, в 2017 г. – 467, в 2018 г. – 342, в 2019 г. – 230, в 2020 г. – 229).

Цель подобного рода публикаций – привлечение граждан к активному участию в противодействии коррупционным проявлениям, формирование в обществе негативного отношения к коррупционному поведению.

С участием сотрудников Прокуратуры Республики Марий Эл за период 2016-2020 гг. состоялось более 1 200 мероприятий в анализируемом направлении деятельности. Особое внимание уделяется вопросам профилактики преступлений коррупционной направленности среди должностных лиц органов местного самоуправления.

Прокуратурой Республики Марий Эл ежегодно проводятся совещания с участием сотрудников правоохранительных органов, представителей общественных объединений и институтов гражданского общества по вопросам совершенствования форм взаимодействия во исполнение законодательства о противодействии коррупции.

В рамках комплекса просветительских и воспитательных мероприятий во всех органах власти Республики Марий Эл организовано распространение разработанных Генеральной прокуратурой Российской Федерации тематических информационно-разъяснительных материалов (памяток, буклетов, видеороликов), направленных на повышение уровня правосознания граждан, их размещение в общедоступных местах, а также опубликование на официальных сайтах государственных органов и органов местного самоуправления Республики Марий Эл.

Таким образом, обобщая вышеизложенное, сделаем ряд выводов:

1. Динамика коррупционной преступности в Республике Марий Эл за 2016-2020 гг. такова: в 2017 г. по сравнению с 2016 г. на территории Республики Марий Эл наблюдалась тенденция к снижению преступлений коррупционной направленности (на 14,4 %, с 125 до 107); в 2018 г. по сравнению с 2017 г. тенденций снижения или увеличения коррупционных деяний не наблюдалось (по 107 за каждый год); в 2019 г. по сравнению с 2018 г. снова наблюдалась тенденция к снижению преступлений коррупционной направленности (теперь на 13,1 %, с 107 до 93); в 2020 г. по сравнению с 2019 г. впервые наблюдался рост таких деяний – на 11,8 % (104 против 93 в 2019 г.).

2. За последние пять лет в Республике Марий Эл более чем в два раза сократилось количество уголовных дел направляемых в суды общей юрисдикции для рассмотрения по существу (с 75 в 2016 г. до 33 в 2020 г.), аналогичная картина наблюдается по отношению к количеству лиц, привлекаемых к ответственности по уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности (с 76 лиц в 2016 г. до 35 лиц в 2020 г.). Как следствие, за данный период количество осужденных лиц за коррупционные деяния снизилось до 31 лица в 2020 г. (в 2016 г. было 54 лица).

3. В 2016-2020 гг. в структуре коррупционной преступности преобладали преступления, относящиеся к коррупции в государственных и муниципальных учреждениях, органах местного самоуправления. Сумма ущерба, причиненного коррупционными преступлениями, за данный период составила 58,3 млн. рублей, 21,7 млн. рублей возмещено.

4. Правоохранительными органами принимались (и принимаются) меры по устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений коррупционной направленности. По результатам рассмотрения представлений прокуроров принимались (и принимаются) меры организационного и профилактического характера. Материалы, показывающие отрицательное влияние коррупции на жизнь общества, активно размещаются в республиканских средствах массовой информации, в них освещаются принимаемые меры по борьбе с коррупцией, их результаты.

ЛИТЕРАТУРА

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. от 11.06.2021 № 216-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; Российская газета. 2021. 17 июня (№ 132).
2. Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (в ред. от 21.07.2020 № 474) // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817; 2020. № 30. Ст. 4884.
3. Абукарова М.У. Методы и формы противодействия коррупции в России и в мире: ретроспективный анализ и современная оценка // Евразийский юридический журнал. 2021. № 4 (155). С. 228-229.
4. Мурзина Е.А. Коррупция в экономической сфере как угроза экономической безопасности: региональный аспект // Восточно-Европейский научный вестник: сб. ст. Ижевск: Восточно-Европейский институт, 2019. С. 37-52.
5. Руководящие принципы для предупреждения организованной преступности и борьбы с ней (приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, 27 августа – 7 сентября 1990 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1025927#pos=2;-104 (дата обращения: 21.06.2021).
6. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Доклад о деятельности в области противодействия коррупции в Республике Марий Эл в 2016 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib22/22000204doklad-2016.doc> (дата обращения: 21.06.2021).
7. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Доклад о деятельности в области противодействия коррупции в Республике Марий Эл в 2017 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib22/22000204doklad-2017.doc> (дата обращения: 21.06.2021).
8. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Доклад о деятельности в области противодействия коррупции в Республике Марий Эл в 2018 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib22/22000204doklad-2018.doc> (дата обращения: 21.06.2021).
9. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Доклад о деятельности в области противодействия коррупции в Республике Марий Эл в 2019 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib22/22000204doklad-2019.doc> (дата обращения: 21.06.2021).
10. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Информация об итогах реализации программы противодействия коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл на 2016-2020 годы (за 2016 год) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib14/report2016.doc> (дата обращения: 21.06.2021).
11. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Информация об итогах реализации программы противодействия коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл на 2016-2020 годы (за 2017 год) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib14/report2017.doc> (дата обращения: 21.06.2021).
12. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Информация об итогах реализации программы противодействия коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл на 2016-2020 годы (за 2018 год)

[Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib14/report2018.doc> (дата обращения: 21.06.2021).

13. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Информация об итогах реализации программы противодействия коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл на 2016-2020 годы (за 2019 год) [[Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib14/20200131-1.docx> (дата обращения: 21.06.2021).

14. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Информация об итогах реализации программы противодействия коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл на 2016-2020 годы (за 2020 год) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib14/20210126-1.docx> (дата обращения: 21.06.2021).

АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ В РЕСПУБЛИКЕ МАРИЙ ЭЛ

*Туранцева Т.В.
магистрант*

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация. В представленной статье проведен анализ деятельности по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Республике Марий Эл за период с 2016 по 2020 гг., которая подтверждает свою особую роль в механизме борьбы с коррупцией в регионе. На основе исследования автор приходит к выводу о том, что на уровне региона фактически не задействован институт независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. В целях активизации ее проведения предлагаются законодательные и организационные решения.

Ключевые слова: Республика Марий Эл, коррупция, антикоррупционная экспертиза, независимая антикоррупционная экспертиза, общественная экспертиза, нормативные правовые акты и их проекты, коррупциогенные факторы, Министерство внутренней политики, развития местного самоуправления и юстиции Республики Марий Эл.

Коррупция, проникая в отдельные сферы жизнедеятельности общества, с одной стороны, сдерживает эффективность государственно-публичного управления и подрывает доверие граждан к институтам публичной власти, с другой стороны, дискредитирует всю правовую систему страны и препятствует функционированию демократических институтов власти. В этой связи поиск

способов антикоррупционного сдерживания признается в Российской Федерации, как и в отдельных ее субъектах, в качестве национальной задачи, в реализации которой участвуют как публичные (государственные и муниципальные) органы власти, так и институты гражданского общества [3].

Предупредительная деятельность в сфере борьбы с коррупцией, прежде всего, связана с целенаправленным влиянием на первопричины и условия коррупционного проявления. Одной из комплексных мер в этом направлении является проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, направленной на принятие технически выдержанного, свободного от различного вида погрешностей законодательного или иного нормативного правового акта (либо его проекта).

В Республике Марий Эл антикоррупционной экспертизе подвергаются нормативные акты, содержащие правовые нормы, разрабатываемые органами законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, а именно:

- проекты законов Республики Марий Эл, указов Главы Республики Марий Эл, постановлений Правительства Республики Марий Эл;
- приказы органов исполнительной власти Республики Марий Эл;
- принятые муниципальные нормативные правовые акты и проекты таких актов.

В Республике Марий Эл полномочиями по осуществлению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, муниципальных нормативных правовых актов и их проектов наделено Министерство внутренней политики, развития местного самоуправления и юстиции Республики Марий Эл (далее – Министерство) (новое наименование Министерства юстиции Республики Марий Эл, переименование осуществлено 27 октября 2017 г. [6, подп. «б» п. 3]).

Этим органом исполнительной власти Республики Марий Эл осуществляется реализация государственных полномочий в сфере государственного управления по вопросам внутренней политики и развития местного самоуправления, юстиции, находящимся в ведении Республики Марий Эл, а также формирование и ведение реестра нормативных правовых актов органов исполнительной власти Республики Марий Эл и регистра муниципальных нормативных правовых актов в Республике Марий Эл [9, п. 1].

В ходе проведения антикоррупционной экспертизы за период с 2016 по 2020 гг., то есть за последние пять лет, Министерством было выявлено [13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 20; 21]:

- 80 коррупциогенных факторов в 62 проектах законов Республики Марий Эл, указов Главы Республики Марий Эл, постановлений Правительства

Республики Марий Эл, из них: 6 коррупциогенных факторов в 2 проектах в 2016 г., 12 в 3 – в 2017 г., 67 в 33 – в 2018 г., 46 в 16 – в 2019 г., 16 в 8 – в 2020 г.;

– 277 коррупциогенных факторов в 230 приказах органов исполнительной власти Республики Марий Эл, из них: 59 коррупциогенных факторов в 37 приказах в 2016 г., 110 в 52 – в 2017 г., 91 в 54 – в 2018 г., 158 в 64 – в 2019 г., 28 в 23 – в 2020 г.;

– 1 963 коррупциогенных фактора в 1 329 принятых муниципальных нормативных правовых актах, из них: 279 коррупциогенных факторов в 216 принятых актах муниципального уровня в 2016 г., 235 в 211 – в 2017 г., 1 684 в 656 – в 2018 г., 1 213 в 165 – в 2019 г., 236 в 81 – в 2020 г.;

– 99 коррупциогенных факторов в 75 проектах муниципальных нормативных правовых актов, из них: 12 коррупциогенных факторов в 8 проектах актов муниципального уровня в 2016 г., 16 в 12 – в 2017 г., 49 в 47 – в 2018 г., 17 в 6 – в 2019 г., 5 в 2 – в 2020 г.

По результатам контроля Министерство на основании п. 12 Положения о порядке государственной регистрации нормативных правовых актов органов исполнительной власти Республики Марий Эл, утвержденного Постановлением Правительства Республики Марий Эл от 30.04.2009 № 106 «О порядке государственной регистрации нормативных правовых актов органов исполнительной власти Республики Марий Эл» [7], отказывает в государственной регистрации нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы, то есть положения, «позволяющие субъектам правоотношений использовать свое должностное положение в преступных целях» [11, с. 82], которые могут стать непосредственной основой коррупционной практики либо создать условия легитимности коррупционных деяний, а также допускать или провоцировать их. Например, только за 2019 г. было отказано в государственной регистрации 58 приказам органов исполнительной власти Республики Марий Эл, в которых не были устранены коррупциогенные факторы [16; 20].

Разработчики «заблокированных» нормативных правовых актов должны устранить содержащиеся в этих актах коррупциогенные факторы и повторно представить их на государственную регистрацию в Министерство. В противном случае такие нормативные правовые акты подлежат отмене.

Коррупциогенными факторами являются: широта дискреционных полномочий; отсутствие или неполнота административных процедур; наличие завышенных требований, предъявляемых к лицу для реализации принадлежащего ему права; нормативная коллизия; юридико-лингвистическая неопределенность; выборочное изменение объема прав; принятие

нормативного правового акта за пределами компетенции; определение компетенции по формуле «вправе»; злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами).

В Республике Марий Эл из девяти перечисленных коррупциогенных факторов наиболее часто встречающимися в нормативных правовых актах и их проектах, муниципальных нормативных правовых актах и их проектах, являются пять: широта дискреционных полномочий; нормативная коллизия; выборочное изменение объема прав; принятие нормативного правового акта за пределами компетенции; злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами).

В целях обеспечения контроля за устранением выявленных коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах органов исполнительной власти Республики Марий Эл органом исполнительной власти, полномочным осуществлять в Республике Марий Эл антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов, муниципальных нормативных правовых актов и их проектов, ежемесячно осуществляется анализ нормативных правовых актов органов исполнительной власти Республики Марий Эл, включенных в реестр нормативных правовых актов органов исполнительной власти Республики Марий Эл, в которых были выявлены коррупциогенные факторы. По результатам анализа составляется справка, направляются письма в органы исполнительной власти Республики Марий Эл о необходимости устранения коррупциогенных факторов. Ежеквартально обобщенная информация о выявленных коррупциогенных факторах в муниципальных нормативных правовых актах, включенных в реестр муниципальных нормативных правовых актов в Республике Марий Эл, направляется в адрес органов местного самоуправления.

Кроме того, представители Министерства на постоянной основе принимают участие в проведении лекций по изучению методики и практики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов и выявлению встречающихся в них коррупциогенных факторов на курсах повышения квалификации муниципальных и гражданских служащих.

Из конкретных мероприятий за 2016-2020 гг. можно отметить следующие.

В июне 2016 г. в рамках правовой учебы с представителями органов местного самоуправления доведен обзор выявленных при проведении экспертизы муниципальных нормативных правовых актов коррупциогенных

факторов с разбивкой по муниципальным районам и приведением примеров типичных коррупциогенных факторов [13; 17].

В начале декабря 2016 г. на заседании Межведомственной рабочей группы по согласованию проектов нормативных правовых актов, разработчиками которых являются органы исполнительной власти Республики Марий Эл, рассмотрен вопрос: «О приведении нормативных правовых актов органов исполнительной власти Республики Марий Эл, регулирующих вопросы противодействия коррупции, в соответствие с законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Марий Эл, а также устранении коррупциогенных факторов, выявленных в нормативных правовых актах, прошедших государственную регистрацию». Органам исполнительной власти Республики Марий Эл было поручено подготовить проекты приказов о внесении изменений в нормативные правовые акты, рассмотренные на заседании, и проинформировать Межведомственную рабочую группу [13; 17].

Также в 2016 г. проведен правовой анализ административных регламентов по предоставлению муниципальной услуги по выделению субсидий юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, включенных в регистр муниципальных нормативных правовых актов в Республике Марий Эл, в части разумности используемых в них сроков предоставления услуги в целях устранения условий, способствующих проявлению коррупции. Информация о необходимости исключения коррупциогенных факторов направлена в городские округа и муниципальные районы республики [13; 17].

Кроме того, сотрудники Министерства в 2016 г. приняли участие в мероприятиях, направленных на повышение компетентности муниципальных служащих по отдельным отраслям законодательства, проведенных в форме аппаратной учебы муниципальных служащих по теме «Требования законодательства, регламентирующего вопросы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов» в Горномарийском и Волжском муниципальных районах, а также в проведении лекций на курсах повышения квалификации муниципальных служащих [13; 17].

В первом полугодии 2017 г. в Министерстве состоялась правовая учеба с представителями правовых служб органов исполнительной власти Республики Марий Эл, на которой были рассмотрены коррупциогенные факторы, выявленные Министерством при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Республики Марий Эл и их проектов [14; 18].

30 июня 2017 г. проведена правовая учеба по анализу типичных коррупциогенных факторов, выявленных в административных регламентах

предоставления муниципальных услуг, включенных в регистр муниципальных нормативных правовых актов в Республике Марий Эл, рассмотрены конкретные административные регламенты в рамках каждого муниципального района (городского округа) республики [14; 18].

27 апреля 2018 г. проведено заседание рабочей группы по взаимодействию с органами местного самоуправления и проведена правовая учеба по анализу типичных коррупциогенных факторов, выявленных в муниципальных нормативных правовых актах, включенных в регистр муниципальных нормативных правовых актов в Республике Марий Эл (аналогичные заседания проводились в 2019 и в 2020 гг.). До специалистов органов местного самоуправления доведена информация по выявленным коррупциогенным факторам, о способах их устранения, а также информация об изменениях в действующем законодательстве, которые влекут за собой необходимость корректировки муниципальных нормативных правовых актов в соответствии с действующим законодательством. Кроме того, вышеуказанная информация доводилась сотрудниками Министерства в рамках выездных рабочих встреч с представителями органов местного самоуправления по закрепленным районам [15; 19].

В связи с тем, что значительное количество коррупциогенных факторов выявляется в административных регламентах по предоставлению муниципальных услуг и в целях оказания методической помощи органам местного самоуправления, в рамках реализации контроля за устранением выявленных в 2019 г. коррупциогенных факторов, Министерством в том же году были разработаны и направлены в органы местного самоуправления модельные административные регламенты:

- по выдаче разрешения на строительство;
- по согласованию переустройства и (или) перепланировки помещения в многоквартирном доме;
- по признанию садового дома жилым домом и обратно;
- по переводу жилого помещения в нежилое помещение и обратно;
- по выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию [16; 20].

В 2020 г. в целях оказания методической помощи органам местного самоуправления, в рамках реализации контроля за устранением выявленных в 2020 г. коррупциогенных факторов, Министерством были разработаны и направлены в органы местного самоуправления модельные правовые акты:

- об утверждении порядка проведения осмотра зданий, сооружений на предмет их технического состояния и надлежащего технического обслуживания в соответствии с требованиями технических регламентов и

проектной документации к конструктивным и другим характеристикам надежности и безопасности указанных объектов;

– об установлении на территории муниципального образования налога на имущество физических лиц, земельного налога;

– об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Выдача градостроительного плана земельного участка»;

– об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Согласование создания места (площадки) накопления твердых коммунальных отходов на территории (наименование муниципального образования) и включение указанного места (площадки) в реестр мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов на территории (наименование территории) [21].

Также в рамках проведения обучения Министерством 16 октября 2020 г. была проведена лекция на курсах повышения квалификации на тему: «Практика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в государственных органах и органах местного самоуправления Республики Марий Эл» [21]. Вышеуказанная информация, как и ранее, доводилась сотрудниками Министерства в рамках выездных рабочих встреч с представителями органов местного самоуправления по закрепленным районам.

Действующим российским законодательством предусмотрена возможность проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов со стороны институтов гражданского общества и граждан Российской Федерации.

Осуществление независимой антикоррупционной экспертизы на федеральном уровне урегулировано Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [1] и Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [4].

В Республике Марий Эл дополнительно к федеральному законодательству принято Постановление республиканского Правительства от 04.09.2009 № 204 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов)» [8]. Между тем, Постановлением Правительства Республики Марий Эл от 31.03.2021 № 140 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Республики Марий Эл» в Порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), утвержденном Постановлением Правительства

Республики Марий Эл от 04.09.2009 № 204, раздел II «Независимая антикоррупционная экспертиза» был признан утратившим силу [10].

Таким образом, Правительство Республики Марий Эл посчитало избыточным установление дополнительных гарантий по проведению независимой антикоррупционной экспертизы на региональном уровне. Тем самым независимая антикоррупционная экспертиза в Республике Марий Эл осуществляется только на основании нормативных правовых актов федерального уровня.

Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов проводится в инициативном порядке, за счет собственных средств инициаторов такой экспертизы [1, ч. 1 ст. 5].

Порядок и условия аккредитации экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов установлены Приказом Минюста России от 29.03.2019 № 57 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» [5].

По состоянию на 07 июня 2021 г. Министерством юстиции Российской Федерации в качестве независимых экспертов аккредитовано 442 юридических лица и 2 788 физических лиц [12].

В Республике Марий Эл в качестве независимых экспертов аккредитовано 2 юридических лица и 8 физических лиц (номера реестровой записи 1 986, 2 146, 2 148, 2 151, 2 154, 2 227, 2 255 и 2 713). Что касается первых, то это Марийское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» (номер реестровой записи 68) и Автономная некоммерческая организация высшего образования «Межрегиональный открытый социальный институт» (номер реестровой записи 365). Из физических лиц один был аккредитован в 2016 г., шесть – в 2017 г. и один – в 2020 г. [12].

В 2017 г. в структуре Официального интернет-портала Республики Марий Эл создан раздел «Независимая антикоррупционная экспертиза». Изначально предполагалось, что там будут размещаться проекты нормативных правовых актов Республики Марий Эл в целях облегчения их поиска в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» [14; 18]. Вместо этого, открывая вкладку «Независимая антикоррупционная экспертиза» (<http://mari->

el.gov.ru/Pages/anticor_expertise.aspx), получаем информацию об органах исполнительной власти и местного самоуправления Республики Марий Эл.

По имеющимся данным в Министерство заключения независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов Республики Марий Эл, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, не поступали.

Марийским региональным отделением Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» в 2016 г. в инициативном порядке была проведена независимая антикоррупционная экспертиза 42 нормативных правовых и муниципальных правовых актов и их проектов [13; 17], в 2017 г. – 19 [14; 18] (данные за 2018-2020 гг. недоступны).

Независимая антикоррупционная экспертиза данным институтом гражданского общества осуществлялась на стадии согласования проектов нормативных правовых актов. Выявленные коррупциогенные факторы устранялись в процессе их доработки, поэтому в самих заключениях предложения о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов отсутствовали. Ввиду отсутствия отрицательных заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов Республики Марий Эл, в Министерство от Марийского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» заключения не поступали.

Помимо независимой антикоррупционной экспертизы есть возможность проведения общественной экспертизы [2, ст. 22]. Такая экспертиза в Республике Марий Эл проводится региональной Общественной палатой – субъектом общественного контроля и институтом гражданского общества.

Общественной экспертизе в регионе подвергались проекты актов органов государственной власти Республики Марий Эл на предмет их соответствия требованиям антикоррупционного законодательства. Так, за 2016-2020 гг. Общественной палатой Республики Марий Эл (далее – ОП РМЭ) была проведена общественная экспертиза по 41 проекту законов Республики Марий Эл и по 2 проектам постановлений Государственного Собрания Республики Марий Эл, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина. Из них: в 2016 г. – по тринадцати общественно значимым проектам законов Республики Марий Эл; в 2017 г. – по четырем; в 2018 г. – по восьми; в 2019 г. – по девяти и одному проекту постановления Государственного Собрания Республики Марий Эл; в 2020 г. – по семи и одному проекту постановления Государственного Собрания Республики Марий Эл [13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 20; 21].

Все проекты актов органов государственной власти анализировались ОП РМЭ с точки зрения соблюдения общественных интересов. Антикоррупционная составляющая в них не выявлена.

Интересно отметить, что граждане и юридические лица с вопросом о наличии в нормативных правовых актах Республики Марий Эл коррупциогенных факторов в ОП РМЭ не обращались.

Подводя итог вышеизложенному, отметим следующее:

1. Все нормативные правовые акты и их проекты, в том числе муниципальные, поступающие в Министерство, проходят антикоррупционную экспертизу.

2. Анализ структуры представляемых на антикоррупционную экспертизу актов (проектов) показал, что ежегодно в них выявляется достаточное количество коррупциогенных факторов, что находится в прямой зависимости от количества разрабатываемых в Республике Марий Эл нормативных правовых актов и их проектов, муниципальных нормативных правовых актов и их проектов. Чем больше их количество в совокупном исчислении за год, тем выше риск обнаружения коррупциогенных факторов.

3. Контроль за правильностью и своевременностью устранения выявляемых коррупциогенных факторов возложен на орган исполнительной власти Республики Марий Эл, куда поступают нормативные правовые акты и их проекты, в том числе муниципальные, на антикоррупционную экспертизу. После устранения коррупциогенных факторов происходит их государственная регистрация.

4. В Республике Марий Эл организовано проведение независимой антикоррупционной экспертизы общественно значимых нормативных правовых актов и их проектов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина. Вместе с тем, институт независимой антикоррупционной экспертизы фактически не задействован на уровне региона (чего не скажешь об общественной экспертизе, проводимой ОП РМЭ). Объяснений тому несколько: во-первых, низкая активность населения Республики Марий Эл, не интересующегося процессом реализации полномочий органами власти; во-вторых, низкий уровень информационной политики публичной власти, не доводящей до сведения населения республики информацию о возможности реализации права на проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов; в-третьих, финансовая составляющая вопроса: независимая антикоррупционная экспертиза проводится за счет собственных средств.

5. В целях активизации проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов предлагаются законодательные и организационные решения:

1) на федеральном уровне в первом предложении ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» слова «за счет собственных средств» заменить словами «за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и (или) средств местных бюджетов»;

2) на региональном уровне активизировать процесс информирования населения о возможностях независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, тем самым повышая осведомленность граждан об этом. В качестве площадки для обсуждения конкретных предложений по популяризации института независимой антикоррупционной экспертизы могла бы выступить ОП РМЭ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (в ред. от 11.10.2018 № 362-ФЗ) // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609; 2018. № 42 (ч. 2). Ст. 6376.

2. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (в ред. от 27.12.2018 № 498-ФЗ) // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213; 2018. № 53 (ч. 1). Ст. 8424.

3. Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018-2020 годы» // СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.

4. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (в ред. от 10.07.2017 № 813) // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084; 2017. № 29. Ст. 4374.

5. Приказ Минюста России от 29.03.2019 № 57 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 21.06.2021).

6. Указ Главы Республики Марий Эл от 27.10.2017 № 262 «О структуре органов исполнительной власти Республики Марий Эл» (в ред. от 18.09.2018 № 162) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 21.06.2021).

7. Постановление Правительства Республики Марий Эл от 30.04.2009 № 106 «О порядке государственной регистрации нормативных правовых актов органов исполнительной власти Республики Марий Эл» (в ред. от 12.11.2018 № 433) // СЗ РМЭ. 2009. № 5. Ст. 268; [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 21.06.2021).

8. Постановление Правительства Республики Марий Эл от 04.09.2009 № 204 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов)» (в ред. от 31.03.2021 № 140) // Марийская правда. 2009. 09 сентября (№ 161); [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 21.06.2021).

9. Постановление Правительства Республики Марий Эл от 26.01.2018 № 29 «Вопросы Министерства внутренней политики, развития местного самоуправления и юстиции Республики Марий Эл» (в ред. от 15.05.2020 № 201) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 21.06.2021).

10. Постановление Правительства Республики Марий Эл от 31.03.2021 № 140 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Республики Марий Эл» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/Pages/main.aspx> (дата обращения: 21.06.2021).

11. *Мижарева Н.В.* Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как мера профилактики коррупции // Образование и право. 2021. № 3. С. 81-84.

12. Министерство юстиции Российской Федерации: Государственный реестр независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации (по сост. на 07.06.2021) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/protivodejstvie-korrupcii/gosudarstvennyj-reestr-nezavisimyh/> (дата обращения: 21.06.2021).

13. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Доклад о деятельности в области противодействия коррупции в Республике Марий Эл в 2016 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib22/22000204doklad-2016.doc> (дата обращения: 21.06.2021).

14. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Доклад о деятельности в области противодействия коррупции в Республике Марий Эл в 2017 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib22/22000204doklad-2017.doc> (дата обращения: 21.06.2021).

15. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Доклад о деятельности в области противодействия коррупции в Республике Марий Эл в 2018 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib22/22000204doklad-2018.doc> (дата обращения: 21.06.2021).

16. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Доклад о деятельности в области противодействия коррупции в Республике Марий Эл в 2019 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib22/22000204doklad-2019.doc> (дата обращения: 21.06.2021).

17. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Информация об итогах реализации программы противодействия коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл на 2016-2020 годы (за 2016 год) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib14/report2016.doc> (дата обращения: 21.06.2021).

18. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Информация об итогах реализации программы противодействия коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл на 2016-2020 годы (за 2017 год)

[Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib14/report2017.doc> (дата обращения: 21.06.2021).

19. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Информация об итогах реализации программы противодействия коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл на 2016-2020 годы (за 2018 год) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib14/report2018.doc> (дата обращения: 21.06.2021).

20. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Информация об итогах реализации программы противодействия коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл на 2016-2020 годы (за 2019 год) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib14/20200131-1.docx> (дата обращения: 21.06.2021).

21. Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений: Информация об итогах реализации программы противодействия коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл на 2016-2020 годы (за 2020 год) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/anti-corruption/DocLib14/20210126-1.docx> (дата обращения: 21.06.2021).

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ЭЛЕКТРОННОЙ ФОРМЕ В УСЛОВИЯХ РАСПРОСТРАНЕНИЯ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ

*Хамитова Ф.Ф.,
магистрант*

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация. В данной статье автором проводится исследование правового регулирования перехода в условиях распространения коронавирусной инфекции на предоставление государственных услуг в электронном виде. На примере изучения деятельности центров занятости населения сделан вывод об использовании трех основных каналов – телефона, электронной почты и портала в сети Интернет. В рамках исследования выявлена проблема отсутствия электронной цифровой подписи, поэтому предложено ее устранить посредством принятия программы по развитию данного сервиса для граждан в целях полного перевода государственных услуг в электронный вид.

Ключевые слова: государственные услуги, предоставление услуг, коронавирус

Для граждан одним из наиболее существенных выражений государства в практической сфере являются государственные услуги, с процессом получения которых каждый сталкивается настолько регулярно, что они прочно вошли в нашу практически ежедневную жизнь: оформление свидетельства о рождении,

регистрации брака или смерти, получение и распоряжение материнским капиталом, запись в детский сад или общеобразовательное учреждение, получение или перерегистрация удостоверения на управление транспортным средством, регистрация юридического лица, оформление налоговых платежей. Этот список можно продолжать фактически до бесконечности, поскольку только по официальным данным количество типовых государственных услуг в России более 200 [2].

В этой связи Президентом РФ В.В. Путиным еще в 2000-ые гг. была поставлена задача по повышению эффективности предоставления государственных услуг для граждан, что и привело к появлению многофункциональных центров и организации электронных сервисов, в частности, портала Госуслуги. Они должны были упростить процедуру получения услуг для граждан, снять с них задачу по сбору тех документов, которые уже есть у государственных органов, искоренить проявления коррупции при предоставлении государственных услуг, повысить для граждан прозрачность их предоставления, а также сократить сроки ожидания.

Правовой основой для предоставления государственных услуг стал Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [1], который предусмотрел порядок их предоставления, требования, которые предъявляются, принятие административных регламентов предоставления услуг и др.

Однако его нормы не предусматривали деятельность государства по предоставлению государственных услуг в условиях распространения коронавирусной инфекции, начало которой пришлось в России на февраль-март 2020 г., поскольку это событие стало неожиданностью для всего мирового сообщества.

Несмотря на непредсказуемый характер эпидемии, вызванной коронавирусом 2019-nCoV (SARS-CoV-2), государство вынуждено было подстроиться под новые условия, переведя предоставления государственных услуг в максимально возможной форме в дистанционный формат посредством сети Интернет.

Одним из первых переводит свои услуги в дистанционный формат Министерство труда и социальной защиты РФ, которое уже 21 марта 2020 г. направляет методические рекомендации по организации деятельности государственных учреждений службы занятости населения (центров занятости населения) [3]. Стремительность работы именно этого государственного органа власти была обусловлена тем, что в условиях готовящихся по примеру иных государств ограничений в первую очередь граждане могли лишиться именно работы и как следствие заработка, поэтому появилась бы необходимость

принятия и оформления сотен тысяч граждан и выплаты им пособия по безработице. Прием их на местах в традиционном формате в центрах занятости населения привел бы к всплеску заболеваемости, поэтому государство стремилось предотвратить превращение таких государственных учреждений в места распространения коронавируса 2019-nCoV (SARS-CoV-2), на что абсолютно верно указывает В.А. Цибилов [6, с. 43].

Анализируя данный документ необходимо выделить несколько ключевых направлений, по которым было предложено оказывать государственные услуги.

Во-первых, по телефону, организовав горячие линии для консультаций граждан и работодателей, в том числе и в отношении порядка получения государственных услуг в дистанционном формате.

Во-вторых, с использованием электронной почты для обеспечения оповещения граждан и работодателей о предоставлении государственных услуг, информации о трудоустройстве и др.

В-третьих, через сеть Интернет посредством Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций), или регионального портала государственных и муниципальных услуг (функций).

В результате уже в апреле заработал общероссийский портал «Работа в России», на котором каждый гражданин России, оставшийся без работы, мог дистанционно подать заявление и встать на учет в качестве безработного, получив при этом законные выплаты без посещения центра занятости [5]. На этом портале можно было прикрепить все документы, полученные при увольнении от работодателя, сделав их фотографии с помощью мобильного телефона, а также указать реквизиты счета, на который необходимо перечислять пособие по безработице. Это позволило пресечь обращение граждан в центры и распространение коронавирусной инфекции через центры занятости населения.

Проведенный в декабре 2020 г. Министерством экономического развития РФ анализ показал, что таким образом обратились более 3,5 млн граждан [4], при этом в число наиболее популярных государственных услуг, за которыми граждане обратились в электронном виде стали также связанные с трудовой деятельностью – информирование зарегистрированных лиц о состоянии их индивидуальных лицевых счетов в системе обязательного пенсионного страхования (более 10 млн граждан обратились за этой услугой), а также информирование граждан о предоставлении государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг (обратились более 6 млн граждан).

В качестве еще одного важного направления, в рамках которого государство обеспечило предоставление государственных услуг в период

распространения коронавируса 2019-nCoV (SARS-CoV-2), стала помощь семьям с несовершеннолетними детьми.

В целях их поддержки по инициативе Президента РФ В.В. Путина было принято решение о выплате ежемесячной суммы в размере 5000 рублей за апрель, май и июнь 2020 года на каждого ребенка, рожденного в период с 01.04.2017 г. по 30.06.2020 года включительно, что привело к необходимости организации соответствующей работы со стороны государственных органов власти.

Кроме того, семьям с детьми в возрасте от 3 до 16 лет было предоставлено право на единовременную выплату в размере 10 000 рублей на каждого рожденного или усыновленного ребенка, если он был рожден с 11.05.2004 г. по 30.06.2017 г.

Если в условиях до распространения пандемии это могло быть осуществлено посредством обращения граждан с заявлениями на осуществление соответствующих выплат, то в новой реальности распространения коронавируса 2019-nCoV (SARS-CoV-2) появилась необходимость организации электронного обеспечения соответствующих выплат посредством дистанционной подачи заявления, что и было реализовано на базе инфраструктуры Пенсионного фонда России и портала Госуслуги.

В результате родители подавали заявление в электронном формате до 30 сентября 2020 года, не обращаясь лично в государственные учреждения. Это позволяет отметить, что государство не только предложило меры социальной поддержки граждан, которые в результате распространения коронавируса 2019-nCoV (SARS-CoV-2) оказались в сложной финансовой ситуации, но и смогло обеспечить получение этой помощи полностью в дистанционном формате, что фактически можно признать первым подобным опытом в истории российского государственного управления, что и позволяет говорить о возможности тиражирования данного опыта в будущем.

Вместе с тем необходимо указать и на проблемы, с которыми столкнулось государство и граждане, обратившиеся за помощью. Одним из наиболее острых вопросов стала проблема, связанная с необходимостью после снятия ограничительных мероприятий подтвердить поданные заявления: все граждане, обратившиеся в электронной форме, вынуждены были предоставить оригинальные документы, а также пописать необходимые заявления.

Безусловно это является пережитком старого порядка, который должен уступить место новым современным технологиям, которые активно развиваются и позволяют эффективно разрешать возникающие проблемы.

Представляется, что решением обозначенного проблемного вопроса могло бы стать введение обязательной электронной цифровой подписи для

каждого гражданина России с 14 лет, когда он вправе обращаться за предоставлением государственных услуг. В условиях достаточно длительного завершения пандемии, вызванной распространением коронавируса 2019-nCoV (SARS-CoV-2), это будет способствовать снижению заболеваемости, с одной стороны, а с другой стороны – позволит достичь стоящие перед электронными сервисами традиционные задачи по упрощению их получения для граждан. Более того, реализация этого проекта позволит России сделать важный шаг в развитии электронных сервисов, поскольку именно инструмента электронной цифровой подписи и не хватает для массового развития электронного правительства.

Данное решение несомненно будет связано с финансовыми расходами, которое должно будет понести государство, поскольку перекладывать это на граждан представляется некорректным, однако в конечном итоге эти затраты, на наш взгляд, оправдаются снижением расходов, которые несет государства на ежегодное содержание государственного аппарата.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/ (дата обращения: 25.02.2021)
2. Распоряжение Правительства РФ от 18.09.2019 г. № 2113-р (ред. от 23.09.2020) «О Перечне типовых государственных и муниципальных услуг, предоставляемых исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, государственными учреждениями субъектов Российской Федерации и муниципальными учреждениями, а также органами местного самоуправления» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_333758/ (дата обращения: 25.02.2021)
3. Письмо Министерства труда и социальной защиты РФ от 21 марта 2020 г. № ММ-1713-2165 «О направлении методических рекомендаций по вопросам деятельности государственных учреждений службы занятости населения (центров занятости населения) при введении на территории субъекта РФ режима повышенной готовности в связи с угрозой распространения коронавирусной инфекции» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73750198/> (дата обращения: 25.02.2021).
4. Государственное регулирование в условиях COVID-19 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.economy.gov.ru/> (дата обращения: 25.02.2021).
5. Работа в России. Общероссийская база вакансий и резюме [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://trudvsem.ru/> (дата обращения: 25.02.2021).
6. Цибиков В.А. О первоочередных мерах органов государственной власти России в связи с распространением коронавирусной инфекции // Государственная служба. 2020. № 2 (124). С. 42-47.

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Хамитова Ф.Ф.

магистрант

Петренко Н.И.

д-р юрид. наук, профессор

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Аннотация Статья посвящена изучению возникновения понятия и сущности государственных услуг.

Ключевые слова: услуга, государственная услуга, муниципальные услуги, орган государственной власти, государство.

Понятие «государственная услуга» относительно новое и не имеет еще четкого и понятного определения. Тем не менее, «государственные услуги» существовали раньше, так как в любом обществе формируются общественно значимые интересы, потребности, обеспечение которых берет на себя государство.

Развитие непосредственной сферы услуг начинается с момента появления самого термина «услуга», а именно в начале 19 века. Только тогда на уровне государства начинают рассматривать вопросы о необходимости перехода от производства товаров к производству услуг. И если за рубежом этот процесс идет полным ходом, то в России того времени наблюдается лишь зарождение идей. Примером государственных услуг можно считать бытовое обслуживание граждан, которое осуществлялось изначально именно государством (ремонт и строительство жилья и др.), действия государства, направленные на социальную защиту нуждающихся граждан, а также другая деятельность государства административного и экономического характера. Конец 19 века – начало 20 во многом схожи между собой, миру становятся известны многие из распространенных государственных услуг [6, с.351].

Само понятие «услуга» не новое и под ним понимают готовый продукт труда, который сможет удовлетворить потребности граждан и юридических лиц. Термин «услуга» в российском законодательстве впервые появился в Конституции РФ (1993 г.), где он упоминается в ст. 8 и ст. 74 [1], а Гражданский кодекс РФ закрепил категорию услуги в качестве объекта гражданских прав [3, ст. 128]. Термин «государственная (муниципальная) услуга», мы наблюдаем в 1998 году с появления в России Бюджетного кодекса [2]. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ: государственные (муниципальные) услуги (работы) - услуги (работы), оказываемые

(выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами [2, ст.6].

На сегодняшний день среди специалистов не существует четко сформулированного понятия «государственная услуга», она рассматривается как одна из разновидностей государственных функций, что подтверждает понятие, данное в Федеральном законе Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ: «Государственная услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее – государственная услуга), деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее – органы, предоставляющие государственные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги» [4, ст. 2]. Из этого закона следует, что на все органы, которые предоставляют государственные услуги, возложена обязанность обеспечивать доступ заявителей к полной, актуальной и достоверной информации об оказываемых государственных услугах.

Таким образом, государственная услуга – это деятельность органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов, осуществляемая по запросам заявителей и направленная на получение выгод в пределах установленных нормативными правовыми актами государства. [5, с. 70].

Если говорить в целом о государственном секторе, то следует подчеркнуть, что его реформирование является попыткой снизить расходы государства, увеличить эффективность принятия политических решений и повысить качественный уровень оказания государственных услуг.

Появление термина «государственная услуга» стало не только заимствованием заграничного опыта, но и осознанием изменившейся

социальной роли государства в обществе. Государство стало более чутко реагировать на потребности и экономические реалии общества. Государственная услуга – некий товар, поставляемый государством напрямую или же путем инвестирования в частный сектор, который, в свою очередь, становится производителем. Государственные услуги непосредственно связаны с функциями государства, их оказание государственными структурами основаны на функциях государства.

Что такое государственные услуги сегодня и кому они необходимы? На сегодняшний день в России существует несколько вариантов развития событий. В зависимости от обстоятельств меняется определение изучаемого понятия. Во-первых, государственными услугами могут называться те или иные услуги, оказываемые населению. Этот вариант имеет место, но он упоминается все реже. Во-вторых, государственными услугами называют специализированный интернет-сервис. С его помощью граждане получают обслуживание, не выходя из дома.

Также в целях формирования единого подхода в Российской Федерации созданы МФЦ (многофункциональный центр) – это организация, предназначением которой является удобное и комфортное предоставление комплексных услуг для каждого отдельного субъекта и для юридических лиц. Иными словами, эта организация предоставляет муниципальные и государственные услуги для предприятий и для населения. Также МФЦ является своеобразным посредником между органами исполнительной власти и гражданами страны. Плюсы работы такой организации – концентрация на максимально удобном для человека общении и предоставлении услуг, исключая бюрократию и долгое, некомфортное ожидание в очередях.

За государственными услугами всегда можно обратиться в специализированные организации и госорганы, как это было раньше. Каждый сам выбирает, как ему действовать, и, несмотря на то, что государственный сервис Российской Федерации до сих пор во многом отстает от сервиса ряда других стран, она все же делает шаги на пути к повышению качества государственных (муниципальных) услуг.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: СПС Консультант Плюс (дата обновления 25.12.2020).
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 22.12.2020) (с изм. и доп., вступ .в силу с 01.01.2021) [[Электронный ресурс]. Режим доступа: СПС Консультант Плюс (дата обновления 25.12.2020).

3. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: СПС Консультант Плюс (дата обновления 25.12.2020).

4. Федеральный закон от 27.07.2010 №210-ФЗ (ред. от 20.12.2020) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021) [Электронный ресурс]. Режим доступа: СПС Консультант Плюс (дата обновления 25.12.2020).

5. Руденко И.А. Понятие и сущность государственной услуги // Журнал Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2014. №3 (52). С. 68-71.

6. Тарасова Т.А. Предпосылки возникновения государственных (муниципальных) услуг в России // Человек труда в истории: актуальные вопросы исторической науки, архивоведения и документоведения. Сборник статей III Всероссийской научно-практической конференции (с международным участием). 2016. С. 348-353.

О МЕСТЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В СТРУКТУРЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИИ

Целищев А.А.,

аспирант

Михеева Т.Н.,

д-р юрид. наук, профессор

ФГБОУ ВО «Марийский государственный университет»

Как ни удивительно, но в обыденном понимании государство, как система взаимосвязанных институтов публичной власти, представляется довольно однородным объектом. И если конституционный принцип разделения властей на судебную, законодательную и исполнительную еще как-то ассоциируется, соответственно, с районными и городскими судами, Государственной Думой России и Правительством России, то такие структуры, как агентства, комиссии, советы, фонды, службы и прочие, нередко не имеют даже определенной относимости к той или иной ветви власти, хотя воспринимаются частью государства. Аналогичным образом в быту понимается и место государственных учреждений, считающихся нередко низовым звеном структуры исполнительной власти России, так ли это с точки зрения отечественного конституционного права, постараемся выяснить.

В соответствии со статьей 110 Конституции России исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации. При этом Правительство Российской Федерации руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, за исключением федеральных

органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации.

Статьей 1 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» устанавливается, что исполнительную власть осуществляют Правительство Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти под общим руководством Президента Российской Федерации, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В статье 17 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» при этом закреплено, что в субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, который определяет структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Наконец, Указ Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти» содержит разделение органов власти на 1) федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам; 2) федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам; 3) федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации.

Учитывая это, казалось бы, можно сделать вывод о том, что место у государственных учреждений в структуре исполнительной власти России отсутствует, однако такое умозаключение, пусть и кажется обоснованным, но не вполне, как нам представляется, соответствует действующему законодательству.

Во-первых, цели деятельности учреждений при их создании определяются соответствующими государственными органами, функционирование учреждений при этом состоит в реализации соответствующих государственных полномочий. Из статьи 9.2. Федерального закона «О некоммерческих организациях» следует, что бюджетным учреждением признается

некоммерческая организация, публично-правовым образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления. Согласно статье 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях» автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная публично-правовым образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления. Казенное учреждение согласно статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации поименовано является государственным (муниципальным) учреждением, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления.

Во-вторых, обозначенная выше статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, определяя понятие «государственные (муниципальные) услуги (работы)», не делает разницы между органами государственной власти и государственными учреждениями при описании исполнителя соответствующих услуг. Государственные учреждения при этом, будучи получателями бюджетных средств, как и государственные органы, могут осуществлять государственные полномочия, в том числе полномочия соответственно федерального органа государственной власти (государственного органа), исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по исполнению публичных обязательств перед физическими лицами, подлежащих исполнению в денежной форме согласно части 5 статьи 9.2. Федерального закона «О некоммерческих организациях», частью 3.12 статьи 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях».

В-третьих, финансовое обеспечение деятельности государственных органов и государственных учреждений, в том числе передача необходимого для функционирования имущества и его содержание, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета, путь строго формально по общему правилу, как установлено законом, бюджетные и автономные учреждения не относятся к числу получателей бюджетных средств. Статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, определяя понятие «получатель бюджетных средств», указывает лишь на орган государственной власти и на казенное учреждение, при этом как бюджетное, так и автономное учреждение вправе принимать и исполнять бюджетные обязательства от имени публично-правового образования согласно части 3.13 статьи 2 Федерального закона «Об

автономных учреждениях» и части 6 статьи 9.2. Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Полагаем, приведенная ситуация имеет место в силу того, что лишь действующая редакция Конституции России включила в понятие «органы государственной власти» не только органы законодательной власти, как было по предыдущим конституциям, но и органы исполнительной власти, органы судебной власти, исключив органы местного самоуправления [3, с. 86]. При этом Конституция России 1993 года, как заключает Н. М. Чепурнова, действует уже четверть века, однако построение системы органов государственной власти как по горизонтали, так и по вертикали до настоящего времени не получило своего законодательного закрепления [4, с. 89]. При этом, как отмечает А. М. Кожина, существует не только комплексная проблема определения способов и принципов формирования системы и структуры органов исполнительной власти, но и в целом проблема ее нестабильности [2, с. 62].

Усугубляет ситуацию то, что до настоящего времени должным образом не решен вопрос о законодательном разграничении понятий «полномочие (государственное полномочие)», «предмет ведения», «услуга (государственная услуга)». Например, Л. И. Гаделшина предлагает считать государственное полномочие – правами и обязанностями органа государственной власти и должностных лиц органа государственной власти по предметам ведения Российской Федерации и предметам ведения субъекта Российской Федерации, связанные с осуществлением государственно-властных действий в сфере определенных общественных отношений [1, с. 123]. При этом остается неясным, что считается государственно-властными действиями и могут ли к ним относиться государственные услуги? Почему учреждения по общему правилу не являются субъектами государственных полномочий, фактически их реализовываю, с одной стороны, напрямую осуществляя, с другой стороны?

На наш взгляд, государственные учреждения не являются органами государственной власти, хотя являются частью исполнительной власти в широком смысле, будучи реализаторами государственных полномочий соответствующих органов, а также исполнителями государственных полномочий в ряде случаев.

Такая ситуация является допустимой с точки зрения осуществления государственного управления и обусловлена спецификой государственной системы Союза Советских Социалистических Республик, ставшей базой для конституционного строительства государственности Российской Федерации.

Нынешнее юридическое закрепление правового статуса государственных учреждений хоть и является критичным, полагаем, крайне противоречиво с точки зрения современного конституционного законодательства, более того,

концептуально сомнительно, учитывая, как очевидное смешение полномочий и услуг в системе субъектов государственного управления, так и принципиальный вопрос эффективности деятельности государственных учреждений.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Гаделшина Л.И.* Общая характеристика системы государственного управления // Вестник экономики, социологии и права. 2012. № 2. С. 121-124
2. *Кожина А.М.* Общая характеристика системы государственного управления // Научные записки молодых исследователей. 2014. № 4. С. 86-94
3. *Рыбкина М.В.* Конституционно-правовой статус органов государственной власти / М.В. Рыбкина // Социология и право. 2013. № 2 (19). С. 85-94
4. *Чепурнова Н.В.* Сущность и содержание конституционного принципа разделения властей в Российской Федерации // Вестник московского университета МВД России. 2019. № 2. С. 86-94

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ КАДРОВОГО РЕЗЕРВА НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Яшиметова А.А.,
магистрант*

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Проблемы эффективного формирования кадрового состава государственной службы были и остаются актуальными всегда в связи с тем, что именно государственная служба представляет собой наиболее значимый фактор при реализации управленческих решений государства, значение которого трудно переоценить.

Учёные-государствоведы не раз отмечали значение государственной службы как многоаспектной и комплексной деятельности работников управленческого звена, требующей принципиально качественного уровня профессиональной подготовки персонала, их высочайшей квалификации, а значит - глубочайшего спектра профессиональных знаний, который позволял бы им максимально эффективно исполнять свои должностные обязанности [2, с. 319]. Из этого можно сделать вывод, что только специалисты высокого профессионального уровня должны составлять ядро современной системы государственной службы. В связи с этим, проблема разработки и реализации кадровой политики становится одним из направлений реформирования государственной службы в настоящее время.

По мнению Д.А. Хайруллиной, наиболее существенной проблемой для

любого государства, а значит и для Российской Федерации, выступает проблема кадрового обеспечения органов государственного управления профессиональными специалистами в сфере государственной службы, обладающими высоким уровнем профессиональной подготовки [5, с. 44].

Кадровый резерв является одним из механизмов повышения эффективности государственной службы. Институт резерва в системе государственной службы был введен в правовой оборот Федеральным законом от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», который закреплял, что государственную функцию по формированию групп кандидатов (резерва) из числа государственных служащих с целью выдвижения на более высокие должности должен реализовывать специальный федеральный орган по вопросам государственной службы (ст. 26) [4].

В действующем законодательстве используется термин «кадровый резерв», который, согласно ч. 6 ст. 64 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, формируется как из граждан, изъявивших желание поступить в кадровый резерв, так и из гражданских служащих, включенных в кадровый резерв по результатам конкурса на включение в кадровый резерв государственного органа. При этом граждане, не являющиеся государственными служащими, могут поступать в кадровый резерв только по результатам конкурса. Целью создания кадровых резервов является поиск и подбор наиболее достойных и квалифицированных специалистов для замещения должностей государственной гражданской службы (п. 1 ст. 11 и ст. 17 Закона № 58-ФЗ и п. 14 ч. 1 ст. 44 и ч. 1 ст. 60 Закона № 79-ФЗ).

Согласно п. 1 ст. 11 и ст. 17 Закона № 58-ФЗ формирование кадрового состава государственной службы обеспечивается созданием: федерального кадрового резерва, кадрового резерва федерального государственного органа, кадрового резерва субъекта РФ, кадрового резерва государственного органа субъекта РФ. Например, Указом Президента Республики Марий Эл от 29 сентября 2008 г. № 222 утверждено Положение о кадровом резерве на государственной гражданской службе Республики Марий Эл [3]. Кадровые резервы создаются как источник, из которого кадровыми органами федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ подбираются кандидатуры и формируются предложения по замещению вакантных должностей или тех должностей, которые в плановом порядке должны стать вакантными.

Общей концепцией предусматривается ряд уровней резервов управленческих кадров, включающий резерв управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента РФ; федеральный резерв

управленческих кадров; резервы управленческих кадров субъектов РФ; муниципальные резервы управленческих кадров. В федеральных округах могут создаваться окружные резервы управленческих кадров.

Граждане, включенные в указанные резервы, могут замещать исключительно целевые должности, к которым относятся должности, назначения на которые осуществляются преимущественно из резерва управленческих кадров, непосредственно связанные с выполнением таких функций, как стратегическая, административно-организационная, коммуникативно-регулирующая, мотивационная, контрольная, функция планирования [1, с. 3].

Таким образом, в Российской Федерации законодательно установлена многоуровневая система формирования кадрового резерва на гражданской службе. Формирование кадрового резерва, наряду с конкурсными процедурами поступления на гражданскую службу, обеспечивает реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на равный доступ к гражданской службе, а также право гражданских служащих на должностной рост. Основной целью формирования и использования кадрового резерва является своевременное обеспечение гражданской службы высококвалифицированными кадрами.

ЛИТЕРАТУРА

1. Коврижкина Л.Н., Кудрик В.А., Селютин С.М. К вопросу о необходимости формирования кадрового резерва на государственной службе // Молодой ученый. 2016. № 10-5 (114). С. 3.

2. Сахаровская Е.Ц., Исакова М.С. Проблемы кадровой политики на государственной службе на современном этапе // Экономика и управление: современные вызовы, тенденции и перспективы развития. Материалы XXIII Международной научно-практической конференции. 2019. С. 319.

3. Указ Президента Республики Марий Эл от 29.09.2008 № 222 (ред. от 07.12.2020) «Об утверждении Положения о кадровом резерве на государственной гражданской службе Республики Марий Эл» // Марийская правда. 2008. № 185.

4. Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ (ред. от 27.05.2003) «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 31. Ст. 2990 (утратил силу).

5. Хайруллина Д.А. Специфика кадровой политики государственных служащих: опыт Российской Федерации и США // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 10. С. 44.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КАДРОВОГО РЕЗЕРВА НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

*Яшиметова А.А.,
магистрант*

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Новеллой Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» является положение о том, что кадровый резерв, ранее формирующийся исключительно из действующих государственных служащих, теперь может включать и рядовых граждан, ранее не занимавших государственные должности [9, с. 268].

Федеральный закон № 79-ФЗ в статье 64, а также Положение о кадровом резерве в пунктах 12, 13, 36 вместе с пунктом 13 формы справки о федеральном гражданском служащем, претендующим на включение в кадровый резерв гласят о том, что такое зачисление происходит в рамках федеральной гражданской службы [6]. Это означает, что кадровый резерв комплектуется в соответствии с должностями федеральной гражданской службы и указанием группы должностей, включенных в Реестр должностей федеральной гражданской службы.

При этом квалификационные требования к претендентам учитывают особенности данных должностей [8, с. 70].

Однако, согласно пп. 5, 6 Единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы и включение в кадровый резерв государственных органов [5] оценка профессионального уровня федеральных гражданских служащих (граждан), изъявивших желание участвовать в конкурсе и допущенных к участию в нем (далее – кандидаты), их соответствия квалификационным требованиям в ходе конкурсных процедур осуществляется по группе должностей федеральной гражданской службы, по которой формируется кадровый резерв. В связи с этим, думается, что оценивать кандидатов на их соответствие должности федеральной гражданской службы необходимо более конкретно, поскольку некоторые государственные должности включают в себя более узкие специальности. Так, например, категория специалист, упоминаемая в перечне должностей федеральных министерств, может включать в себя несколько наименований должностей: от консультанта до заместителя начальника отдела в подразделении Министерства. Поэтому считаем, что включение в кадровый резерв государственных служащих или граждан должно подразумевать проведение конкурса на конкретные должности, с оценкой профессионального уровня

кандидатов и их квалификационного соответствия конкретным должностям, на которые они претендуют [4, с. 138].

Квалификационные требования к разным должностям могут существенно отличаться друг от друга, в зависимости от направления подготовки и специальности. Кроме того, исполнение должностных обязанностей разного порядка и уровня требует соответственно других знаний, навыков и умений. Надо констатировать, что объективно оценить кандидатов на любую из должностей федеральной гражданской службы не представляется возможным. А кроме того, возникают трудности при проведении конкурса на замещение вакансии федеральной гражданской службы в отношении кандидата, оцененного конкурсной комиссией достаточно высоко, однако не победившего в конкурсе. Кроме того, в Положении не указывается возможность применения разных методов оценки личностных и профессиональных качеств кандидатов в резерв при проведении конкурса на замещение должностей федеральной государственной службы [10].

Таким образом, решение конкурсной комиссии, а также издаваемый акт государственного органа о включении кандидата, не ставшего победителем конкурса на замещение вакантной должности федеральной гражданской службы, в кадровый резерв этого органа для замещения должностей федеральной гражданской службы той же группы, к которой относилась вакантная должность федеральной гражданской службы (пп. 21, 23 Положения о конкурсе), не основаны на объективной оценке профессионального уровня данного кандидата, его соответствия квалификационным требованиям для замещения любой из должностей федеральной гражданской службы в рамках соответствующей группы должностей, по которой формируется кадровый резерв.

Тема функционирования института кадрового резерва гражданской службы в последнее время регулярно становится предметом научных, общественных и практических дискуссий. При этом главной проблемой, в силу ее объективного характера, в существующем механизме управления кадровым резервом, является отсутствие отдельной, четко выверенной регламентации процедур непосредственно выборки и ротации в управленческую среду граждан из состава кадрового резерва, которая нашла бы отражение в соответствующих декларациях, концепциях, программах [7, с. 76-77].

В Российской Федерации отсутствует официально принятая Концепция государственной кадровой политики. Причиной этому служат следующие факторы: незаинтересованность субъектов управления кадровым резервом; отсутствие научно-методической базы, на основе которой строились бы соответствующие правовые акты, предназначенные непосредственно для

регулирования отношений в области рекрутинга граждан из числа кадрового резерва. Следствиями данной проблемы являются: а) непрозрачность администрирования, что в свою очередь является благодатной почвой для произрастания коррупционной составляющей; б) отсутствие информированности непосредственно объектов управления кадровым резервом относительно своих перспектив, что приводит к распространенному мнению о низкой значимости нахождения в кадровом резерве и вообще неэффективности данной технологии, отсутствия реальной конкуренции между состоящими в кадровом резерве [3, с. 136].

Вторую проблему можно обозначить как проблему «процедурную». Она связана непосредственно с процедурами подготовки, оценивания и интеграции «резервистов» в процесс активной деятельности. Данная проблема включает в себя целый комплекс негативных последствий. Это, прежде всего, проблема ротации «резервистов»: очевидно, что достаточно тяжело справиться с обработкой значительного списка желающих применить свои знания и умения в соответствующих сферах и должностях в государственных органах [2, с.103].

Цели формирования кадровых резервов закреплены в Указе президента № 96 и предусматривают следующее: - кадровый резерв выступает средством обеспечения равного доступа гражданина РФ к государственной службе;

- кадровый резерв нацелен на своевременное замещение государственных должностей;

- кадровый резерв содействует созданию высокопрофессионального состава государственных гражданских служащих;

- кадровый резерв обеспечивает должностной рост гражданских служащих.

Проблема, однако состоит в том, что между правовыми статусами граждан, которые включены в кадровый резерв, имеются существенные различия. Так, например, в связи с Положением, утвержденным Указом № 96, выплаты гражданину, включенному в кадровый резерв, не производятся, в тоже время гражданин, включенный в мобилизационный кадровый резерв, такие выплаты получает. Кроме того, граждане, которые не являются действующими гражданскими служащими, не несут никаких прав и обязанностей во время нахождения в кадровом резерве, а, значит, на них не действуют антикоррупционные ограничения. При этом нужно отметить, что ни рядовые граждане, ни действующие гражданские служащие, зачисленные в кадровый резерв, не обеспечены гарантией обязательного назначения на вышестоящую должность в течение времени нахождения в кадровом резерве.

Отметим и то, что любой кандидат на замещение государственной должности, будь то действующий государственный служащий, либо обычный

гражданин, при отсутствии желаемой должности может находиться в резерве достаточно долго. Эта ситуация не способствует профессиональному развитию кандидата, поэтому эта проблема также нуждается в разрешении [1, с. 25].

Кроме того, организация работы с кадровым резервом тоже оставляет желать лучшего, поскольку, несмотря на её закрепление в Положении о кадровом резерве федерального государственного органа, процедурный процесс представлен в достаточно общем виде: в Положении говорится лишь о том, что за профессиональное развитие члена кадрового резерва отвечает тот федеральный государственный орган, на должность в котором претендует кандидат и этот орган должен утвердить индивидуальный план развития гражданского служащего, состоящего в кадровом резерве. В Положении также говорится о том, что индивидуальный план по профессиональному развитию каждого участника кадрового резерва должен быть отражен в специальной справке, в утвержденной форме которой должна быть отмечена вся информация о подготовке и профессиональном развитии кандидата.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Волохова Т.И., Макарова Е.А.* Кадровый резерв на государственной гражданской службе в РФ // Научный электронный журнал Меридиан. 2019. № 12 (30). С. 25.
2. *Исаева Т.В.* Проблемы формирования кадрового резерва государственной гражданской службы в современном мире // Академическая публицистика. 2018. № 11. С. 103.
3. *Казакова А.М.* Кадровый резерв государственной гражданской службы, его этапы и методы развития // Интеграция теории и практики мирового научного знания. Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции. 2018. С. 136.
4. *Маргарян Э.О.* Оптимизация формирования кадрового резерва в государственной гражданской службе // Государственное и муниципальное управление: теория, методология, практика. сборник материалов II Международной научно-практической конференции. 2017. С. 138.
5. Постановление Правительства РФ от 31.03.2018 № 397 (ред. от 24.09.2020) «Об утверждении единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв государственных органов» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 16 (Ч. II). Ст. 2359.
6. Распоряжение Правительства РФ от 26.06.2017 № 1335-р «Об утверждении формы справки, содержащей сведения о федеральном государственном гражданском служащем, включаемом в кадровый резерв федерального государственного органа» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 27. Ст. 4066.
7. *Самсонова М.В.* Формирование кадрового резерва государственной гражданской службы в Российской Федерации // Методы науки. 2017. № 1. С. 76-77.
8. *Сахарова С.М.* Кадровая политика в органах государственной власти: проблемы реализации и направления совершенствования // Вестник государственного и муниципального управления. 2017. № 3 (26). С. 70.

9. Сушков А.А. Институт кадрового резерва – «скамейка запасных» или эффективный механизм обеспечения служебно-должностного роста // Современное общество и власть. 2018. № 3 (17). С. 268.

10. Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 112 (ред. от 31.12.2020) «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 6. Ст. 439.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ СПОСОБЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КАДРОВОГО РЕЗЕРВА НА ФЕДЕРАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

Яшиметова А.А.,

магистрант

АНО ВО «Межрегиональный открытый социальный институт»

Основной целью формирования кадрового резерва является создание подготовленного к управлению в новых условиях состава государственных служащих, обеспечение непрерывности и преемственности государственного управления, его совершенствования на основе отбора, подготовки и выдвижения кадров, способных профессионально и эффективно реализовать задачи и функции соответствующего органа государственной власти [3, с. 35].

При формировании кадрового резерва необходимо руководствоваться следующими принципами: принципом объективности при подборе работников в кадровый резерв, с учетом их заслуг и способностей, принципом равного доступа граждан к государственной службе, принципами профессионализма и компетентности, а также принципом учёта религиозных и политических взглядов работников, их происхождения, национальности и пола; принцип обязательного личного согласия кандидата на зачисление в резерв; принцип ответственности руководящих должностных лиц в органах государственной власти за наличие резерва на свои должности и качество его подготовки» [8, с. 104].

Как правило, кадровый резерв государственной службы формируют руководители органов государственной власти и кадровые службы, руководствуясь при этом годовыми, а также трёх- и пятилетними перспективными планами работы.

Кадровый резерв государственной службы формируется посредством нескольких этапов: во-первых, отбор кандидатов, во-вторых, изучение их профессиональных и личных данных, в-третьих, согласование их кандидатур с руководителем государственного органа, в-четвертых, определение методов и форм подготовки кандидатов для кадрового резерва государственной службы и,

в-пятых, определение сроков для их включения в кадровый резерв. Кадровый резерв должен формироваться исключительно из высокопрофессиональных государственных и муниципальных служащих, а также выпускников вузов с направлениями «государственное и муниципальное управление». Кроме того, источниками пополнения кадрового резерва для государственной службы могут быть: депутаты законодательных органов власти государства, представители политических партий, офицеры запаса и др.

По общему правилу включение гражданского служащего (гражданина) в кадровый резерв государственного органа для замещения должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса в порядке, предусмотренном ст. 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В то же время указанный Федеральный закон предусматривает и иные случаи зачисления служащего в кадровый резерв.

Статья 48 данного закона гласит, что: «по результатам аттестации гражданского служащего аттестационной комиссией может быть принято решение о том, что гражданский служащий соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста. В этом случае в течение одного месяца после проведения аттестации по ее результатам издается правовой акт представителя нанимателя о том, что гражданский служащий подлежит включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста» [7]. Очевидно, что такой гражданский служащий включается в кадровый резерв по результатам аттестации вне конкурса.

Как представляется, этот случай внеконкурсного формирования кадрового резерва, что называется, выпадает из общего ряда. Мысль законодателя в данном случае вполне понятна: задача аттестационной комиссии в том и заключается, чтобы выяснить, способен ли гражданский служащий замещать ту или иную должность государственной службы. Однако не следует забывать, что конкурс – это не только «особая процедура подбора кадров на вакантные государственные должности в соответствии с решением государственной конкурсной комиссии» [2, с. 65], но и организационно-правовая форма «реализации конституционного права равного доступа граждан к государственной службе, состоящая в особом порядке отбора кандидатур на вакантные должности государственной службы» [1, с. 113].

Кадровый резерв формируется по группам должностей согласно Реестру должностей, федеральной государственной гражданской службы. В соответствии с п. 1 ст. 9 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ реестр

должностей федеральной государственной службы образуют: перечни должностей федеральной государственной гражданской службы; перечни типовых воинских должностей; перечни типовых должностей федеральной государственной службы иных видов. Согласно п. 2 ст. 9 Закона о системе государственной службы вышеуказанные перечни утверждаются Президентом РФ. Аналогичная норма содержится в п. 1 ст. 10 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ, согласно которой реестр должностей федеральной государственной гражданской службы утверждается указом Президента РФ. В настоящее время соответствующий реестр утвержден Указом Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 «О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы» [6]. Согласно п. 3 ст. 9 Закона о системе государственной службы реестр должностей государственной гражданской службы субъекта РФ утверждается законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ. Примером является Указ Президента Республики Марий Эл от 18.05.2006 № 88 «О Реестре должностей государственной гражданской службы Республики Марий Эл» [5].

Формирование собственно реестров должностей в субъектах РФ регулируется нормативными актами этих субъектов. К примеру, согласно Указу Главы Республики Марий Эл от 20.02.2014 № 29 «Об утверждении Положения о порядке ведения реестра государственных гражданских служащих Республики Марий Эл в государственном органе Республики Марий Эл» [4] реестр государственных гражданских служащих Республики Марий Эл в государственном органе Республики Марий Эл представляет собой совокупность систематизированных сведений о государственных гражданских служащих РМЭ, проходящих государственную гражданскую службу РМЭ в государственном органе РМЭ, составленных на основании персональных данных, содержащихся в личных делах гражданских служащих либо подлежащих включению в личные дела в соответствии с законодательством Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Буканин С.* Анализ современного состояния государственной политики в области продвижения госслужащих по карьерной лестнице // *Кадровик.* 2019. № 1. С. 113.
2. *Васильев В.Г.* Правовое регулирование аттестации и конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы и муниципальной службы // *Современное право.* 2019. № 4. С. 65.
3. *Исламова Л.В.* Задачи и принципы формирования кадрового резерва // *Начало в науке. Сборник материалов VI Международной научно-практической конференции школьников, студентов, магистрантов и аспирантов.* В 2-х частях. 2019. С. 35.
4. Указ Главы Республики Марий Эл от 20.02.2014 № 29 (ред. от 21.09.2020) «Об утверждении Положения о порядке ведения реестра государственных гражданских

служащих Республики Марий Эл в государственном органе Республики Марий Эл» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

5. Указ Президента Республики Марий Эл от 18.05.2006 № 88 (ред. от 22.01.2020) «О Реестре должностей государственной гражданской службы Республики Марий Эл» // Собрание законодательства Республики Марий Эл. 2006. № 6. Ст. 241.

6. Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 (ред. от 12.07.2021) «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 118.

7. Федеральный закон от 07.06.2013 № 116-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 23. Ст. 2874.

8. *Яценко Н.И., Суворова Е.В.* Сравнительный анализ видов кадрового резерва и принципы их функционирования // Новое поколение. 2017. № 13. С. 104.

Содержание

<i>Ахмадуллина Д.М.</i> Конституционализация частного права в сфере реализации принципа свободы договора и его ограничения.....	3
<i>Баканова О.Б., Михеева Т.Н.</i> Правовые особенности судебной защиты прав местного самоуправления.....	6
<i>Бахтин А.В.</i> Территориальное общественное самоуправление как специфическая форма участия населения в осуществлении местного самоуправления.....	10
<i>Бахтин А.В.</i> Местный референдум как форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления.....	16
<i>Бобыкин А.С.</i> Лишения гражданина гражданства РФ за совершения опасных и особо опасных преступлений в отношении государства.....	26
<i>Бусыгина Ю.С.</i> Обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления в период пандемии коронавируса.....	29
<i>Вадимова С.А.</i> Правовые основы лицензирования хозяйственной деятельности в России.....	32
<i>Вадимова С.А., Петренко Н.И.</i> Особенности и порядок лицензирования хозяйственной деятельности в России.....	37
<i>Васильев Р.Р., Маслова С.В.</i> Муниципальная служба в Российской Федерации: проблемы конституционно-правового регулирования.....	41
<i>Васильев Р.Р.</i> Муниципальная служба в Российской Федерации: особенности правового регулирования и взаимосвязь с государственной гражданской службой.....	46
<i>Витчукова Е.А.</i> История возникновения и развития Российской пенсионной системы.....	51
<i>Витчукова Е.А.</i> Сущность и значение пенсионного обеспечения в рыночной экономике.....	57
<i>Габдрахманова Э.Г., Михеева Т.Н.</i> К вопросу о понятии муниципально-правовой ответственности.....	62
<i>Дудин А.Н.</i> Институт общественного контроля в Российской Федерации как элемент гражданского общества.....	65
<i>Ершова Т.А.</i> Становление и развитие института уполномоченного по правам ребенка в субъектах российской федерации	69
<i>Ершова Т.А.</i> Институт уполномоченного по правам человека как гарант в сфере защиты прав и свобод человека.....	72
<i>Зубарева А.Ю.</i> К вопросу о праве законодательной инициативы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации	74
<i>Зубарева А.Ю.</i> К вопросу о полномочиях высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.....	82

Зубков Н.В. Анализ организации и деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, образованных в государственных органах Республики Марий Эл и в органах местного самоуправления в Республике Марий Эл.....	94
Зубков Н.В. Сущность и правовое определение конфликта интересов на государственной и муниципальной службе.....	109
Зубков Н.В. К вопросу о лицах, выступающих в качестве субъектов конфликта интересов.....	122
Игумнова И.А., Михеева Т.Н. К вопросу о субъектном составе общественного контроля в Российской Федерации.....	127
Казанцева И.С., Михеева Т.Н. Конфликт интересов в сфере гражданской службы и развитие правовых механизмов его урегулирования.....	131
Караваяева Ю.С., Петренко Н.И. Профессионализм и компетентность гражданских служащих как принцип гражданской службы.....	134
Караваяева Ю.С., Петренко Н.И. Принципы гражданской службы: правовое регулирование и проблемы практической реализации.....	139
Комарова А.А. Нормативно-правовое регулирование противодействия коррупции в Республике Марий Эл.....	143
Комарова А.А. Организация и осуществление деятельности по противодействию коррупции в государственных органах и органах местного самоуправления Республики Марий Эл	157
Липатников М. В. Оценка состояния законности в деятельности органов внутренних дел Республики Марий Эл при обеспечении конституционных прав граждан.....	173
Мухаметдиев М.Р. Проблема обеспечения взаимосвязи системы государственной службы Российской Федерации и муниципальной службы.....	180
Мухаметдиев М.Р. К вопросу о расширении принципов построения и функционирования системы государственной службы.....	184
Мухаметдиев М.Р. Взаимосвязь государственной и муниципальной службы как один из структурно-функциональных принципов системы государственной службы Российской Федерации	193
Мухаметдиев М.Р. Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих.....	202
Мухаметдиев М.Р. Принцип равного доступа граждан к государственной службе.....	210
Ошурова Н.С. Общественная палата Российской Федерации как институт обеспечения взаимодействия государства и общества.....	221

<i>Ошуева Н.С.</i> Роль общественного мнения в принятии поправок к Конституции Российской Федерации: взгляд молодежи.....	225
<i>Павлова К.С.</i> Проблемы организации и функционирования органов государственной власти в Республике Марий Эл.....	228
<i>Павлова С.В., Маслова С.В.</i> Проблемы взаимодействия органов государственной власти с органами муниципальных образований.....	234
<i>Петров А.А.</i> Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления в поправках к Конституции РФ.....	238
<i>Петрова П.М., Михеева Т.Н.</i> К вопросу о понятии общественного контроля.....	242
<i>Полякова С.С., Маслова С.В.</i> Конституционная реформа 2020: особенности осуществления Конституционным Судом Российской Федерации предварительного нормоконтроля.....	246
<i>Пырова Е.Ю.</i> Взаимодействие органов местного самоуправления и общественных объединений через призму конституционных изменений.	253
<i>Пырова Е.Ю., Кондратенко З.К.</i> К вопросу о понятии взаимодействия органов местного самоуправления и общественных объединений в современной доктрине.....	256
<i>Рыбакова Д.В.</i> Правовые основы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.....	260
<i>Степанова Т.В.</i> Специфика гражданско-правового метода регулирования земельных правоотношений.....	264
<i>Степанова Т.В.</i> Полномочия органов местного самоуправления в области управления земельными ресурсами.....	268
<i>Суворова К.А.</i> Современное понимание уголовной ответственности государственных служащих в российском праве.....	271
<i>Таляр А.И.</i> Проблемы взаимодействия уполномоченного по правам человека РФ с судебными органами.....	275
<i>Терентьева О.Н.</i> Опыт проведения рейтингового интернет-голосования при определении членов Общественной палаты Российской Федерации от общероссийских общественных объединений и иных некоммерческих организаций.....	278
<i>Терентьева О.Н.</i> Особенности участия общественных наблюдательных комиссий, формируемых при непосредственном участии Общественной палаты Российской Федерации, в осуществлении общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания.....	284

<i>Терентьева О.Н.</i> Участие Общественной палаты Российской Федерации в экспертизе социально значимых законодательных инициатив, в том числе в формате нулевого чтения законопроектов.....	291
<i>Туранцева Т.В.</i> Анализ деятельности по выявлению, пресечению и расследованию коррупционных преступлений в Республике Марий Эл...	309
<i>Туранцева Т.В.</i> Анализ деятельности по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Республике Марий Эл.....	319
<i>Хамитова Ф.Ф.</i> Предоставление государственных услуг органами исполнительной власти в электронной форме в условиях распространения коронавирусной инфекции.....	331
<i>Хамитова Ф.Ф.</i> Понятие и сущность государственных услуг в Российской Федерации.....	336
<i>Целищев А.А.</i> О месте государственных учреждений в структуре исполнительной власти России	339
<i>Яшметова А.А.</i> Теоретико-методологические и правовые основы формирования кадрового резерва на государственной гражданской службе Российской Федерации.....	343
<i>Яшметова А.А.</i> Проблемы правового регулирования формирования и использования кадрового резерва на государственной службе.....	346
<i>Яшметова А.А.</i> Организационно-правовые способы формирования и использования кадрового резерва на федеральной государственной гражданской службе.....	350

**Материалы Республиканской межвузовской
научно-практической конференции
«Новое конституционное измерение глазами молодежи»
Йошкар-Ола, 4 марта 2021 года**

Статьи печатаются в авторской редакции
