



eISSN 2311-2468
Том 6, № 12. 2018
Vol. 6, no. 12. 2018

электронное периодическое издание
для студентов и аспирантов

Огарёв-онлайн Ogarev-online

<https://journal.mrsu.ru>



ТИКШАЕВА Л. В., ТРУНИНА Е. В.

**ПОСЛЕДСТВИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ САНКЦИЙ И АКТУАЛЬНЫЕ ЗАДАЧИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ РОССИИ**

Аннотация. Статья посвящена исследованию последствий экономических санкций, введенных против России, для российской экономики. Выделены и рассмотрены положительные и отрицательные последствия. Проведен анализ внешнеэкономических показателей (внешнеторгового оборота, экспорта, импорта) страны, показана их динамика за последние пять лет.

Ключевые слова: санкции, последствия, экономика, Россия, внешнеторговый оборот, импорт, экспорт, импортозамещение.

TIKSHAIEVA L.V., TRUNINA E. V.

**THE IMPACT OF ECONOMIC SANCTIONS AND
THE CHALLENGES OF ECONOMIC MANAGEMENT IN RUSSIA**

Abstract. The article explores the impact of the economic sanctions imposed on Russia. The positive and negative effects of the sanctions are identified and studied. The analysis of foreign trade indicators (foreign trade, export, import) of the country, shows the dynamics of the last five years.

Keywords: sanctions, impact, economy, Russia, foreign trade, import, export, import substitution.

Экономические санкции являются распространенным инструментом давления одних стран на другие. Зачастую в основе их применения лежат возникающие между странами политические и экономические конфликты. Подобного рода давление оказывает разрушительное воздействие на экономический потенциал страны. В лучшем случае оно приводит к стагнации национальной экономики, в худшем – к ее полному упадку.

Не так давно наша страна столкнулась с этим мощнейшим оружием, на противостояние которому государству пришлось приложить немало усилий. За пару лет тема экономических санкций, принятых против России, стала одной из самых обсуждаемых. Именно оказание давления на российскую экономику в 2014 году было главной задачей США и Евросоюза. Формальной причиной тому послужило вхождение Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации, вследствие чего США и страны Евросоюза применили санкционные меры экономической направленности в отношении нашей страны.

Первый пакет санкций предусматривал введение визовых ограничений для лиц, включенных в специальные списки, замораживание счетов, а также ввод запрета компаниям стран, наложивших санкции, вести активные деловые отношения с лицами и организациями, включенными в данные списки. Позже последовало расширение санкций. Санкционное расширение предусматривало ввод в действие более жестких мер, затрагивающих ключевые отрасли российской экономики, обладающие яркими конкурентными преимуществами – оборонная промышленность, банковский сектор и госкорпорации. Под запрет кредитования в Евросоюзе и США попали крупные российские банки и некоторые предприятия, был наложен запрет на военное сотрудничество с российскими предприятиями оборонной промышленности, введены в действие меры, запрещающие экспорт товаров, услуг и технологий, в поддержку российских проектов добычи нефти в отношении российских энергетических компаний [1]. В ответ на данные санкции Указом Президента РФ были введены специальные экономические меры, предусматривающие запрет на ввоз в Российскую Федерацию отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, сроком на 1 год [2]. В последующем действие данных экономических мер было продлено до 31 декабря 2017 года [3].

Последствия экономических санкций для России неоднозначны, условно их можно разделить на положительные и отрицательные. Проиллюстрируем основные из них в нижеследующей таблице.

Таблица

**Положительные и отрицательные последствия
экономических санкций для России**

<i>Отрицательные последствия санкций</i>	<i>Положительные последствия санкций</i>
Рост инфляции сверх 10 %	Модернизация сельского хозяйства
Уменьшение реального располагаемого денежного дохода населения	Активизация процесса по импортозамещению
Снижение показателей импорта и экспорта	Усиление процессов, направленных на углубление евразийской экономической интеграции
Снижение показателей внешнеторгового оборота	Государственная поддержка отечественных производителей
Сокращение доли товарооборота со странами ЕС	Активизация работы по созданию в России национальной платежной системы
Девальвация национальной валюты	
Рост цен на продовольствие	

Рассмотрим более подробно некоторые из указанных в таблице последствий. Динамика уровня инфляции России за 2014–2016 гг. отражена на рис. 1. Согласно данным Росстата России, в 2014 году произошел резкий скачок показателя уровня инфляции, который на конец года достиг отметки 11,35% [4]. По сравнению с 2013 годом, когда уровень

инфляции составил 6,47%, уровень инфляции в 2014 году вырос на 4,88%. В 2015 году он продолжил свой рост и составил 12,91% [4]. Основным фактором, обуславливающим инфляцию в 2014–2015 гг., стал рост цен на товары, попавших под российские санкции. Ценовой рост был вызван снижением предложения на внутреннем рынке ввиду ограничения импорта, при том, что спрос на продовольствие был сохранен. Кроме того, российские предприятия пищевой промышленности, использовавшие импортное продовольственное сырье, включенное в перечень запрещенных продуктов, столкнулись с ростом базовых издержек, предприятиям пришлось увеличить стоимость продукции, чтобы покрыть свои убытки, тем самым усилив инфляционный процесс.

Уровень инфляции в 2016 году составил 5,39% [4]. К причинам низкой инфляции в указанном периоде можно отнести падение доходов населения и сокращение ВВП страны. Однако инфляционные риски сохраняются, на фоне экономической неопределенности инфляционные ожидания населения остаются повышенными.



Рис. 1. Динамика уровня инфляции России за 2014 – 2016 гг. (в %).

Отрицательными показателями характеризуется динамика импорта России (рис. 2). Импорт в 2014 году составил 286,0 млрд. долл. США и по сравнению с 2013 годом снизился на 9,2% [5]. В 2015 году данный показатель продолжил свое сокращение и составил 184,5 млрд. долл. США, по сравнению с 2014 годом снизился на 36,7% [6]. По основным товарным группам в 2015 году отмечается снижение как стоимостных, так и физических объемов импорта товаров. В 2016 году импорт составил 183,6 млрд. долл. США и по сравнению с 2015 годом снизился на 0,4%. Наиболее весомый вклад в его снижение оказало сокращение ввоза машин, оборудования и транспортных средств (включая легковые автомобили), а также товаров, относящихся к прочему импорту [7].

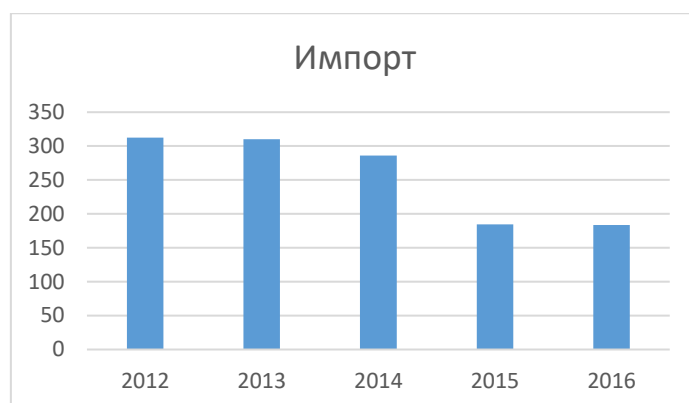


Рис. 2. Динамика импорта в России за 2012 – 2016 гг. (в млрд. долл. США).

В 2014 году экспорт России также существенно сократился (рис. 3). По данным ФТС России, снижение экспорта произошло на 5,8% и составило 496,9 млрд. долл. США [5]. В 2015 году экспорт России продолжил динамику сокращения и к концу года составил 345,9 млрд. долл. США, снизившись по сравнению с 2014 годом на 31,1% [6]. В 2016 году экспорт составил 287,6 млрд. долл. США и по сравнению с 2015 годом снизился на 17,0%. Основой российского экспорта в 2016 году в страны дальнего зарубежья традиционно являлись топливно-энергетические товары, удельный вес которых в товарной структуре экспорта в эти страны составил 62,0% (в 2015 году – 66,5%). По сравнению с 2015 годом стоимостный объем топливно-энергетических товаров снизился на 22,5%, а физический – возрос на 3,2%. При этом возросли физические объемы экспорта газа природного на 13,8%, угля каменного – на 9,1%, нефти сырой – на 6,6% [7].



Рис.3. Динамика экспорта в России за 2012 – 2016 гг. (млрд. долл. США).

Динамика внешнеторгового оборота в России за 2012–2016 гг. демонстрирует стабильную тенденцию снижения внешнеторгового оборота России в 2014–2016 гг. (рис. 4). Так, по итогам 2014 года внешнеторговый оборот составил 782,9 млрд. долл. США и по сравнению с 2013 годом снизился на 7,0% [5]. В 2015 году внешнеторговый оборот России составил 530,4 млрд. долл. США и по сравнению с 2014 годом сократился на 33,2% [6].

В 2016 году внешнеторговый оборот России составил 471,2 млрд. долл. США и по сравнению с 2015 годом снизился на 11,2% [7].

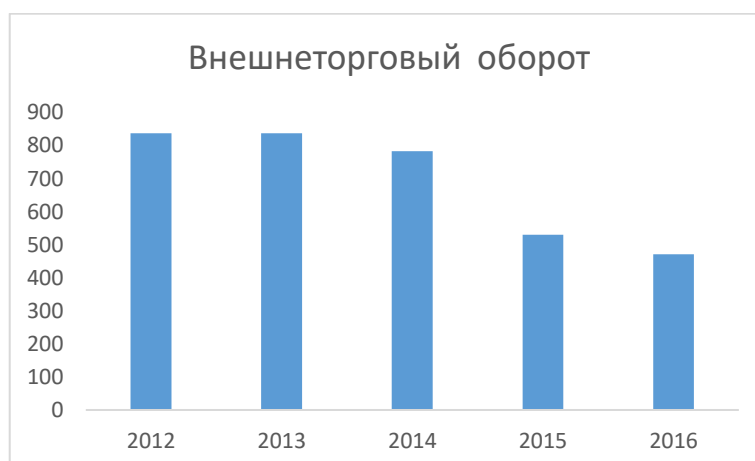


Рис. 4. Динамика внешнеторгового оборота в России за 2012 – 2016 гг.
(млрд. долл. США).

Страновая структура внешней торговли (рис. 5) показывает, что на долю Европейского Союза (ЕС) в 2014 году приходилось 48,2% российского товарооборота (в 2013 г. – 49,6%); на страны СНГ – 12,2% (13,4%), на страны ЕАЭС – 7,1% (7,2%), на страны АТЭС – 27,0% (24,8%) [5]. В 2015 году на долю ЕС приходилось 44,8% российского товарооборота, на страны СНГ – 12,5%, на страны ЕАЭС – 7,8%, на страны АТЭС – 28,1% [6]. В 2016 году на долю ЕС приходилось 42,8% российского товарооборота (в 2015 г. – 44,8%), на страны СНГ – 12,1% (12,6%), на страны ЕАЭС – 8,3% (8,1%), на страны АТЭС – 30,0% (28,1%) [7]. Таким образом, доля российского товарооборота с ЕС сокращается. Между тем наблюдается положительная тенденция для нашей страны, а именно увеличение объема внешней торговли со странами ЕАЭС и АТЭС.



Рис. 5. Страновая структура внешней торговли России 2012 – 2016 гг. (в %).

Из положительных последствий примененных против России экономических санкций можно отметить тот факт, что их введение выступило в качестве толчка, усилившего государственную поддержку отечественных производителей, в первую очередь сельского хозяйства. Именно данное направление приобрело крупномасштабную цель. В течение 2014 года в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг. в целях повышения ее эффективности дважды внесены изменения, направленные на включение новых подпрограмм, дополнительных мероприятий и мер поддержки развития агропромышленного комплекса [8]. Общее ресурсное обеспечение госпрограммы на период ее реализации из федерального бюджета увеличено на 688,4 млрд. рублей (47,9%) и составляет в текущих ценах 2126,2 млрд. рублей. Цель данного процесса состоит в преодолении зависимости России от импортных поставок сельскохозяйственной продукции, прежде всего, в ускоренном импортозамещении в отношении мяса, молока, овощей и плодово-ягодной продукции. Распоряжением Правительства РФ утвержден План мероприятий по содействию импортозамещению в сельском хозяйстве на 2014–2015 гг. [9].

Большую роль в нивелировании примененных в отношении России санкций играет образование и дальнейшее развитие евразийской экономической интеграции. Создание Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) благоприятно сказалось на развитии внешнеторговых отношений стран-участниц, и, бесспорно, открывает большие возможности для ускорения роста экономики его участников. Важное значение в данном направлении имеет повышение эффективности функционирования Таможенного союза как прочного фундамента ЕАЭС, в том числе в условиях вступления России и стран-участниц ЕАЭС в ВТО [10, с. 132-152; 14]. Не случайно в последние годы вопросам совершенствования таможенного регулирования стало уделяться особо пристальное внимание [11; 12; 13].

В целом можно констатировать, что в России дан запуск глобальной кампании по удовлетворению внутреннего спроса силами российских производителей. Усилилась государственная поддержка отечественных производителей, занятых в аграрном секторе экономики. Интенсифицировались процессы, направленные на углубление евразийской экономической интеграции. Изменения международных торговых отношений активизировали процесс импортозамещения в России, выступив в качестве катализатора развития национальной экономики. Вместе с этим следует отметить, что отрицательное воздействие санкций для России оказалось намного сильнее, чем предполагалось. Современное состояние российской экономики находится в застойном периоде. Ускоренный рост показателя инфляции в период действия санкций свидетельствует о наличии проблем и структурных деформаций в национальной экономике. Наблюдается сокращение показателей

импорта, экспорта, внешнеторгового оборота. Несмотря на то, что в страновой структуре внешней торговли ведущее место по-прежнему занимает Европейский Союз как крупнейший экономический партнер страны, его доля в торговом обороте с каждым годом уменьшается. Таким образом, экономические санкции носят преимущественно отрицательный характер, и во многом их действие имеет негативное влияние на будущее экономики страны. В долгосрочной перспективе при сохранении сегодняшних тенденций санкции могут неблагоприятно повлиять как на экономику России, так и на материальное благополучие россиян.

Первоочередными задачами для национальной экономики являются повышение инвестиционного климата, активное формирование азиатского вектора международных отношений и поддержка отечественного производителя. Их успешная реализация позволит направить национальную экономику на наиболее перспективное направление развития, способствующее ее стабилизации и преодолению негативных последствий, примененных в отношении нашей страны экономических санкций.

ЛИТЕРАТУРА

1. Санкции в связи с украинскими событиями 2014 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ru.wikipedia.org/wiki/Санкции_в_связи_с_украинскими_событиями_2014_года.
2. О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 6 августа 2014 г. № 560 // Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 32. – Ст. 4470.
3. О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 7 августа 2014 г. № 778: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2016 г. № 608 // Собр. законодательства РФ. – 2016. – № 28. – Ст. 4733
4. Индексы потребительских цен по Российской Федерации в 1991-2016 гг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/prices/potr/tab-potr1.htm.
5. Экспорт-импорт важнейших товаров за январь-декабрь 2014 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.customs.ru/index2.php?option=com_content&view=article&id=20495.
6. Экспорт-импорт важнейших товаров за январь-декабрь 2015 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=22570:-----2015-&catid=53:2011-01-24-16-29-43.

7. Экспорт-импорт важнейших товаров за январь-декабрь 2016 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.customs.ru/index2.php?option=com_content&view=article&id=24772&Itemid=1981.
8. О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 – 2020 годы): Постановление Правительства РФ от 19 декабря 2014 г. № 1421 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://government.ru/media/files/Ve0aOWckyGc.pdf>.
9. План мероприятий по содействию импортозамещению в сельском хозяйстве на 2014–2015 годы: утв. Распоряжением Правительства РФ от 2 октября 2014 г. № 1948-р // Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 41. – Ст. 5566.
10. Российская Федерация во Всемирной торговой организации: региональные аспекты и перспективы юридической практики: монография / науч. ред. Ю. Н. Сушкова. – Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2014. – 288 с.
11. Трунина Е. В. Актуальные вопросы становления механизма административно-правового регулирования таможенных отношений в условиях Таможенного союза ЕврАзЭС // XLII Огаревские чтения: Материалы научно-практической конференции в 3 ч. Ч. 3: Гуманитарные науки / сост.: О. А. Калинина, Г. В. Терехина; отв. за вып. П. В. Сенин. – Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2014. – С. 464–470.
12. Трунина Е. В. Проблемы совершенствования административного законодательства в условиях действия Таможенного союза ЕврАзЭС // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2012. – № 3. – С. 127–137.
13. Козырин А. Н. Организационно-правовые основы таможенного регулирования в Таможенном союзе ЕврАзЭС // Реформы и право. – 2012. – № 1. – С. 3–15.
14. Халипов С. В. Таможенное регулирование в условиях членства Российской Федерации во Всемирной Торговой Организации // Евразийский юридический журнал. – 2013. – № 2 (57). – С. 24–30.

МАСЛОВСКАЯ М. В., КУШАЕВА Ю. Х.
СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ МОРДОВИЯ)

Аннотация. В статье представлены основные проблемы социальной политики Республики Мордовия. Проанализированы различные виды нормативно-правовых актов, регулирующих социальную защиту в Республике Мордовия.

Ключевые слова: социальная политика, социальная защита, правовые источники, меры социальной защиты, социальные программы.

MASLOVSKAYA M. V., KUSHAEVA YU. KH.
REGIONAL SOCIAL POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION:
A STUDY OF THE REPUBLIC OF MORDOVIA

Abstract. The article considers the main issues of social policy of the Republic of Mordovia. Various types of normative legal acts regulating social protection in the Republic of Mordovia are analyzed.

Keywords: social policy, social protection, legal sources, measures of social protection, social programs.

Термин «социальная политика» широко применяется в научном обороте, текстах нормативных правовых актов, практической деятельности. Социальная политика является предметом научных дискуссий, поскольку у исследователей различается объем данного понятия и его содержание. Социальную политику традиционно характеризуют как совокупность форм и способов воздействия государства, институтов гражданского общества на социальную сферу с целью создания механизмов, регламентирующих основные векторы развития социальных процессов в обществе. В широком смысле слова «социальная политика – это система отношений, которые возникают между социальными субъектами по реализации основных целей общества, главная из которых – человек, его жизнеобеспечение, благосостояние, социальное развитие, социальная защита и безопасность. Под социальной политикой в узком смысле слова понимают систему конкретных мер, которые направлены на повышение благосостояния и жизнеобеспечения граждан» [11, с. 15].

На данном этапе социальная защита и социальное обеспечение претерпели изменения. В частности, изменилась система управления и финансирования таковыми. Это связано со стремлением законодателя наиболее четко разделить полномочия в социальной сфере между различными уровнями публичной власти. В частности, посредством принятия соответствующих нормативных правовых актов Российская Федерация гарантирует

денежные выплаты в виде пенсий, пособий по обязательному социальному страхованию, пособий семьям, имеющим детей, выплаты военнослужащим и др. Законодательством субъектов РФ регулируются вопросы социального обслуживания населения, его виды и формы, а также размеры оплаты социальных услуг.

Ю. В. Заболев, рассматривая региональную социальную политику, предлагает выделять следующие направления, по которым осуществляется регламентация социального процесса и его управление:

- определение и установление бюджетных и налоговых основ социальной политики;
- повышение денежных доходов и уровня жизни населения;
- сфера занятости и трудоустройства, рынок труда;
- развитие отраслей социальной инфраструктуры [8, с. 62].

Рассмотрим, как реализуется социальная политика Российской Федерации в регионах на примере Республики Мордовия.

Конституция Республики Мордовия, принятая в 1995 году [4], не только заложила фундамент социальных основ и их гарантий в республике, но и определила направления конкретной деятельности по решению социально-экономических проблем. Согласно ст. 5 Конституции РМ, в Республике Мордовия осуществляется социальная политика, которая направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Охраняются труд и здоровье людей, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, устанавливаются иные гарантии социальной защиты.

В отдельных исследованиях отмечается, что «социальная политика, направленная на формирование условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие граждан, представляет собой одну из основ конституционного строя Мордовии» [9].

Расходы на социальную сферу, образование и культуру составляют более половины республиканского бюджета, они идут на решение задач социальной политики региона, закрепленных в региональных программах. Например, задачи государственной политики в области социальной защиты населения республики закреплены в Государственной программе Республики Мордовия «Социальная поддержка граждан» на 2014-2020 гг. [3], общий объем бюджетных ассигнований которой составляет более 37 млрд. руб. Ее главной целью является обеспечение социальных гарантий государства гражданам в Республике Мордовия.

Указанная программа включает ряд отдельных направлений (так называемых подпрограмм), в числе которых «Развитие мер социальной поддержки отдельных категорий граждан», «Модернизация и развитие социального обслуживания населения»,

«Совершенствование социальной поддержки семьи и детей», «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций», «Организация отдыха и оздоровления детей».

В рамках государственной программы Республики Мордовия «Доступная среда» на 2014-2018 годы в республике проводится ряд мероприятий, которые направлены на формирование условий для реабилитации лиц с ограниченными возможностями здоровья, а также интеграции данной категории граждан в общество. А именно, выполнены мероприятия по капитальному ремонту жилых корпусов в целях обеспечения доступности для маломобильных групп населения в трех государственных стационарных учреждениях социального обслуживания: «Саранский пансионат ветеранов войны и труда», «Большеберезниковский дом-интернат для престарелых и инвалидов», «Потьминский детский дом-интернат для умственно отсталых детей». На реализацию указанных мероприятий в 2014 году выделено 11,2 млн. рублей. В учреждениях оборудованы пандусы, поручни по путям движения и в санитарных узлах, смонтированы лифты и подъемники. Однако работа по обеспечению, при предоставлении социальных услуг в стационарной форме, возможности для самостоятельного передвижения по территории организации социального обслуживания продолжается (в частности, устанавливаются поручни для перемещения внутри зданий, в том числе для передвижения в креслах-колясках, расширяются возможности для отдыха). За 2014-2016 годы адаптировано 45 объектов в шести приоритетных сферах жизнедеятельности: здравоохранении – 9 объектов, социальной защите населения – 11 объектов, занятости населения – 5 объектов, спорте – 5 объектов, культуре – 11 объектов, образовании – 4 объекта.

На протяжении ряда лет Республика Мордовия входит в состав лидирующих субъектов Российской Федерации, осуществляющих федеральную подпрограмму «Обеспечение жильем молодых семей». Хорошо развитый механизм ипотечного кредитования, значительные объемы вводимых жилых помещений для указанной категории, привлечение средств бюджетов разного уровня позволили 4437 молодым семьям решить жилищный вопрос. На эти цели из федерального бюджета было выделено 990,8 млн. рублей, 888,6 млн. рублей из бюджета Республики Мордовия и 30,6 млн. рублей – бюджетов муниципальных образований. Основным результатом реализации указанной подпрограммы стало создание системы государственной поддержки молодых семей при решении жилищной проблемы для улучшения демографической ситуации в России.

В последние годы благодаря грамотно построенной социальной поддержке в Мордовии наблюдается положительная демографическая динамика. Так, в частности, в 2003 году было рождено 7433 младенца, 2007 году – 7728; 2008 год стал наиболее удачным по

соответствующим показателям: число родившихся составило 8215 человек. Хотя, следует отметить, что если в последующие годы с 2010 по 2016 год число родившихся в среднем составляло около 8000 человек, то рождаемость в 2017 году не превысила семи тысяч и составила 6884 младенца.

В Республике Мордовия создана достойная перинатальная медицина, которая должна обеспечить положительную динамику материнской и младенческой смертности [10, с. 66].

В Мордовии также с успехом решается задача улучшения жилищных условий (см. табл. 1). В частности, в 2010-2013 гг. на обеспечение жильем ветеранов из бюджета Российской Федерации было перечислено около 6 млрд. руб. Социальными выплатами на строительство или приобретение жилья было охвачено порядка 99,7% ветеранов.

Таблица 1

Предоставление жилья гражданам Республики Мордовия*

	2012	2013	2014	2015	2016
Число семей, состоявших на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях (на конец года), единиц	28022	29022	28995	27463	26092
в процентах от числа всех семей	8,7	9,0	9,0	8,5	8,1
Число семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия за год, единиц	3420	1498	1314	1290	1521
в процентах от числа семей, состоявших на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, к началу соответствующего года	12,7	5,3	4,5	4,5	5,5

Помимо этого, в Республике Мордовия большое внимание уделяется адресной поддержке малоимущих граждан и малоимущих семей. Об этом свидетельствует начатая в 2014 г. выработка механизма предоставления государственной социальной помощи на основании социального контракта в первую очередь таким категориям населения, как малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане. Заметим, что технология социального контракта предусматривает активные действия со стороны граждан, стремящихся преодолеть трудную жизненную ситуацию, а также наиболее полно реализовать трудовой потенциал семьи.

С одной стороны, государственная социальная помощь, оказываемая в виде выплат в денежной или натуральной форме и носящая стабильный характер, позволяет за счет получения постоянных источников доходов повысить уровень жизни соответствующим

* Данные приведены с официального сайта Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Мордовия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mrd.gks.ru>.

категориям граждан. В тоже время выполнение социального контракта повышает социальную ответственность последних.

В Мордовии также предусматривается выделение средств на поддержку ипотечного жилищного кредитования, на предоставление безвозмездных социальных выплат на строительство или приобретение жилья отдельным категориям граждан, выделения средств на санаторное лечение в здравницах республики работников бюджетных организаций из числа малообеспеченных граждан.

Доброй традицией становится предоставление бесплатных и льготных путевок в загородные детские оздоровительные учреждения детям, нуждающимся в социальной поддержке. Ежегодно около 90 тысяч детей получают новогодние подарки от Главы Республики: это дети до 13 лет включительно, проживающие в сельской местности; дети работников бюджетной сферы; дети из малообеспеченных и многодетных семей; дети-инвалиды до 18 лет; дети из приемных семей и находящиеся под опекой; ребята из семей, где оба родителя – инвалиды, а также ряд других категорий.

Многодетным семьям ежегодно выплачиваются единовременные денежные пособия, а с ноября 2010 года многодетные семьи также награждаются Почетным дипломом Главы Республики Мордовия «За заслуги в воспитании детей».

В Республике Мордовия, как и в других субъектах Российской Федерации, реализуется программа поддержки семей с детьми при помощи материнского капитала, в большей части средства которого направлены на улучшение жилищных условий. Отдельными жителями республики материнский капитал был использован на обучение ребенка в образовательных учреждениях разного уровня.

В целях выполнения требований федерального законодательства в регионе принят целый ряд нормативных правовых актов, в соответствии с которыми выполняется назначение и выплаты пособий, в их числе, например: Закон РМ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий населения, проживающих в Республике Мордовия» [5], Указ Главы РМ от 06.03.2001 № 21 «О дополнительных мерах по государственной поддержке многодетных и молодых семей в Республике Мордовия» [6], а также социальные программы, закрепляющие отдельные виды пособий и льгот для стабилизации демографического и социально-экономического развития.

К процессу решения социальных задач руководство республики стремится привлечь и бизнес. В частности, социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность в области социальной поддержки и защиты граждан, из республиканского бюджета Республики Мордовия выделяются субсидии [7].

Важным приоритетным направлением развития социальной политики в республике является обеспечение эффективного уровня занятости трудоспособного населения. На современном этапе в Мордовии наблюдается тенденция к снижению как общей численности безработных граждан, так и численности граждан, зарегистрированных в органах службы занятости (см. табл. 2).

Таблица 2

Численность рабочей силы, занятых и безработных (тысяч человек)*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Численность рабочей силы ¹⁾ - всего	466	457	457	452	446	444
мужчины	237	232	230	227	227	229
женщины	229	225	227	225	219	215
в том числе: занятые в экономике – всего	442	435	437	433	427	425
мужчины	224	220	219	217	217	219
женщины	218	215	218	216	210	206
безработные – всего	24	22	20	19	19	19
мужчины	13	12	11	10	10	10
женщины	11	10	9	9	9	9
Численность безработных, зарегистрированных в государственных учреждениях службы занятости (на конец года) ²⁾ – всего	6	5	4	4	4	4
мужчины	3	2	2	2	2	2
женщины	3	3	2	2	2	2

Тенденции развития Республики Мордовия (увеличение бюджетных расходов на социальную сферу, образование и культуру, широкое применение программных инструментов в осуществлении социальной политики республики, увеличение общероссийских критериев роста по достаточному числу направлений социальной сферы, гарантии эффективного уровня занятости трудоспособного населения) свидетельствуют о формировании социального государства, основанного на свободном существовании разных форм собственности, сильной социальной функции государства.

В тоже время, следует отметить существующие в рассматриваемой сфере проблемы, в их числе, в частности: сохранение низкого уровня доходов граждан, рост миграции граждан республики в индустриально развитые города и регионы России (Москва, Самара, Нижний Новгород и др.), низкая вовлеченность частного предпринимательства в решение социальных проблем. Кроме того, осуществление социальной политики на региональном

* Данные приведены с официального сайта Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Мордовия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mrd.gks.ru>.

уровне не имеет системности, научного обоснования, что соответственно снижает ее эффективность. Одну из острейших проблем в Республике Мордовия, как, впрочем, и в других российских регионах, составляют размеры пособий. В последнее время институт государственных пособий семьям с детьми фактически потерял социально-экономическую значимость из-за незначительного размера указанных выплат. Так, средний по России размер ежемесячного пособия на детей в возрасте до 16 лет составляет примерно 800 руб.

Представляется важным изучение опыта соседних регионов. Так, на наш взгляд, к числу ведущих и перспективных направлений в развитии социальной сферы Ульяновской области можно отнести как создание, так и дальнейшее совершенствование системы грантового поощрения инициатив сообществ по развитию социальной инфраструктуры; реализацию программного подхода, концентрацию средств на территории, где потребность в них чрезвычайно высока; подготовку и переподготовку кадров, создание дополнительных рабочих мест; расширение возможностей для привлечения инвестиций в целях развития социальной инфраструктуры и др.

Таким образом, современная социальная политика российского государства в целом, а также на региональном уровне направлена на социальную поддержку семьи, материнства и детства и должна разрешить многие демографические проблемы в государстве. В результате проведенного анализа следует отметить, что основной формой социальной поддержки является денежная, которая реализуется путем предоставления пособий, ежемесячных выплат и компенсаций, материальной помощи и др.

В целях урегулирования указанных выше проблем законодательные нормы РФ о социальном обеспечении должны развиваться в направлении улучшения социального положения нуждающегося, увеличения объема финансирования социальных выплат и повышения качества предоставляемых благ. Крайне важно, чтобы механизм социальной поддержки приобрел устойчивый адресный характер.

ЛИТЕРАТУРА

1. О государственных пособиях гражданам, имеющим детей: Федеральный закон от 19.05.1995 № 81-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1995. – № 21. – Ст. 1929.
2. О ежемесячном пособии детям военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, погибших (умерших), пропавших без вести при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей): Постановление Правительства РФ от 30.06.2010 г. № 481 // Собр. законодательства РФ. – 2010. – № 28. – Ст. 3700.

3. Постановление Правительства РМ от 18.11.2013 г. № 504 «Об утверждении государственной программы Республики Мордовия «Социальная поддержка граждан» на 2014 - 2020 годы» // Известия Мордовии. – 2013. – 22 ноября.
4. Конституция Республики Мордовия от 21.09.1995 // Известия Мордовии. – 1995. – 22 сентября.
5. О мерах социальной поддержки отдельных категорий населения, проживающего в Республике Мордовия: Закон РМ от 28.12.2004 г. № 102-3 // Известия Мордовии. – 2004. – 30 декабря.
6. О дополнительных мерах по государственной поддержке многодетных и молодых семей в Республике Мордовия: Указ Главы РМ от 06.03.2001 г. № 21 // Известия Мордовии. – 2001. – 7 марта.
7. Об утверждении Порядка определения объема и предоставления субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность в области социальной поддержки и защиты граждан, семьи, поддержки материнства, отцовства и детства, реабилитации инвалидов, безработных и иных категорий граждан, проживающих на территории Республики Мордовия, а также благотворительную деятельность: Постановление Правительства РМ от 18.02.2013 г. № 48 // Известия Мордовии. – 2013. – 22 февраля.
8. Буюнкина С. В. Социальная обусловленность законодательной деятельности субъектов Российской Федерации (по материалам Респ. Мордовия) / под ред. С. В. Полениной. – Саранск, 2003. – 128 с.
9. Заболев Ю. В. Региональный менеджмент в условиях реформирования бюджетной системы и социальной сферы в Российской Федерации // Социология власти. – 2008. – № 3. – С. 61–67.
10. Изергина Н. И., Логинов А. В. Социальная политика Республики Мордовия как стабилизирующий фактор регионального процесса и становление социального государства // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2014. – № 4. – Ч. 2. – С. 65–69.
11. Холостова Е. И., Климантова Г. И. Социальная политика: учебник для бакалавров. – М.: Юрайт, 2013. – 395 с.

ЮРЕНКО Н. И.

**ОКАЗАНИЕ БЕСПЛАТНОЙ КВАЛИФИЦИРОВАННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ
ПОМОЩИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

Аннотация. В статье рассматривается механизм обеспечения права несовершеннолетних на получение квалифицированной юридической помощи с позиции конституционного правопользования. Особое внимание автор уделяет сущности оказания несовершеннолетним бесплатной юридической помощи в контексте реализации указанной конституционной гарантии.

Ключевые слова: квалифицированная юридическая помощь, бесплатная юридическая помощь, несовершеннолетние, конституционное право, конституционные гарантии.

YURENKO N. I.

**PROVIDING FREE QUALIFIED LEGAL AID TO MINORS IN THE RUSSIAN
FEDERATION: CONSTITUTIONAL LEGAL ASPECT**

Abstract. The article considers the mechanism of ensuring the right of minors for qualified legal aid in the context of the constitution legal use. The author pays special attention to the essence of providing free legal aid to minors in the context of implementing this constitutional guarantee.

Keywords: qualified legal aid, free legal aid, minors, constitutional law, constitutional guarantees.

Непрерывный процесс развития всех сфер общества и государства, являющегося согласно Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) [1] правовым, способствует возникновению новых правоотношений и соответственно появлению новых правовых институтов. Такие преобразования влекут за собой необходимость своевременного, комплексного совершенствования законодательства, внесения изменений как в нормы материального права, так и процессуального. Этим обусловлен высокий уровень потребности каждого человека (в том числе, и несовершеннолетнего) в получении квалифицированных юридических знаний, необходимых для правильного понимания своих прав и обязанностей как участника урегулированных нормами права отношений, а также для эффективной защиты прав, свобод и законных интересов в случае их нарушения.

Закрепленное в ч. 1 ст. 48 Конституции РФ право каждого на получение квалифицированной юридической помощи, распространяющееся и на несовершеннолетних, с учетом их статусной спецификации.

Говоря о сущности данного права, следует отметить, что в проекте Федерального закона «Об оказании квалифицированной юридической помощи в Российской Федерации», подготовленном Федеральной палатой адвокатов в 2008 году, предлагалось определение, согласно которому под квалифицированной юридической помощью понимается любая самостоятельная деятельность по предоставлению на постоянной профессиональной основе юридических услуг на территории Российской Федерации [2, ч.1, ст.2]. При этом ныне действующий Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» [3] не содержит ни указанного определения, ни какого-либо альтернативного, тем самым допуская такое разнообразие научных и практических представлений, которое нельзя считать продуктивным.

С позиции конституционного правопонимания определяющее значение в данном вопросе имеют положения Конституционного Суда РФ, установившие, что названному конституционному праву корреспондирует обязанность государства обеспечить надлежащие условия, в том числе нормативно-правового характера с тем, чтобы каждый, в случае необходимости, имел возможность обратиться за юридической помощью для защиты и отстаивания своих прав и законных интересов [3]. Кроме того, нельзя не согласиться с мнением известного адвоката и ученого Г. М. Резника, что квалифицированной в соответствии с мировой практикой может считаться помощь, оказываемая специалистами по праву – как минимум лицами, имеющими юридическое образование, при обязательном соблюдении профессиональных стандартов и этических норм [4, с. 12]. Российские адвокаты вполне отвечают данным критериям.

Наиболее точной, по нашему мнению, является позиция В. И. Крусса: «Подлинное назначение квалифицированной юридической помощи может быть определено как гарантируемое государством конституционное содействие специально уполномоченных представителей гражданского общества конституционному пользованию правами и свободами человека и гражданина, выполнению конституционных обязанностей всем, кто нуждается в такой специфической форме их гарантирования и правосудного обеспечения» [5, с. 287].

Действительно, говоря об оказании квалифицированной юридической помощи, целесообразнее рассматривать ее в качестве содействия правопользованию. И в особенной степени в таком содействии нуждаются несовершеннолетние, которые в силу уровня своего физического и психического развития практически лишены возможности защитить себя

самостоятельно. Кроме того, нередко случаи, когда родители или иные законные представители являются главными нарушителями прав детей. В Российской Федерации на данный момент нет целостной системы органов и организаций, деятельность которых направлена была бы именно на защиту прав несовершеннолетних граждан. Однако, даже если такие органы будут созданы, способны ли они будут гарантировать оказание не просто юридической помощи, а квалифицированной, качественно отвечающей всем требованиям работы с детьми? Вероятнее всего, назрела необходимость введения в среде профессионального сообщества адвокатов специализации исключительно по защите прав и свобод несовершеннолетних. Более того, представляется необходимым, чтобы помощь, оказываемая такими адвокатами, осуществлялась на бесплатной основе.

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 20 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее – Закон) [6] правом на получение бесплатной юридической помощи обладают граждане, среднедушевой доход семей которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в субъекте Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо одиноко проживающие граждане, доходы которых ниже величины прожиточного минимума (малоимущие граждане). Не ясно, в какой степени эта гарантия распространяется на несовершеннолетних, проживающих в малоимущих семьях. Вопросы, разрешаемые в порядке ч. 2 ст. 20 Закона, в частности, вытекающие из жилищных правоотношений, напрямую связаны с правом несовершеннолетних на равных основаниях с родителями владеть, пользоваться, распоряжаться имуществом и, безусловно, проживать в нормальных условиях. В таких ситуациях также важно не допустить злоупотреблений правом со стороны малоимущих недобросовестных законных представителей – родителей, которые в соответствии с нормами российского законодательства вправе распоряжаться имуществом от имени своих детей.

Полагаем, целесообразно в этой связи дополнить ч. 1 ст. 20 Закона пунктом 10, подтверждающим право несовершеннолетних (как слабозащищенной категории граждан) на бесплатную юридическую помощь, если они обращаются за защитой своих прав и законных интересов.

Большое значение имеет то, что ч. 4 ст. 3 Закона содержит положение, согласно которому в субъектах Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные гарантии осуществления права граждан на получение бесплатной юридической помощи путем принятия соответствующих региональных законов и иных нормативных правовых актов. Закрепляя, предположим, в законе субъекта более расширенный (по сравнению с федеральным законодательством) перечень лиц, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, законодатель может указать такую категорию граждан как

несовершеннолетние. Это будет означать, что законодатель принял во внимание необходимость в конкретном регионе государственной поддержки граждан, остро нуждающихся в юридической помощи, оказываемой на бесплатной основе.

Не вызывает сомнения тот факт, что указанная необходимость существует на территории всей нашей страны, так как несовершеннолетние регулярно сталкиваются с теми или иными нарушениями их прав. Однако, законодательные реформы, имеющие цель закрепления возможности получения бесплатной юридической помощи для выделенного круга лиц, проводимые даже в отдельных регионах, уже можно оценить весьма положительно. При этом, конечно, решающим вопросом по установлению любых дополнительных гарантий (в том числе, гарантий осуществления права граждан на получение бесплатной юридической помощи) является наличие финансовых средств в бюджете субъекта Российской Федерации для выделения ассигнований на дополнительное финансирование оказания несовершеннолетним бесплатной юридической помощи. Панфилов А. В., занимаясь исследованием данного вопроса, отмечает, что на сегодняшний день более чем в пятидесяти субъектах Российской Федерации нормативными актами регулируется оказание бесплатной юридической помощи, а в двадцати из них она предоставляется всем нуждающимся гражданам (не только малоимущим) [7, с. 62].

Конечно, предоставление бесплатных юридических консультаций большому количеству людей требует не только дополнительного финансирования, но и дополнительных кадров – профессионалов, оказывающих соответствующую помощь. В этой связи заслуживает внимания интересный пример становления в России робота в качестве юриста. Робот-юрист Федор Нейронов, специализирующийся на защите прав потребителей, начал свою работу в феврале 2018г. Главное преимущество Федора над «коллегами»-людьми – способность рассматривать в течение одного дня более ста тысяч обращений, давая на каждое развернутый ответ со всей необходимой информацией. При этом ожидание клиентом ответа, как правило, составляет около минуты. Важно также и то, что к Федору может обратиться совершенно любой гражданин (среди которых не мало тех, кто лишен возможности ввиду различных причин обратиться за помощью к обычному юристу). Приобретение несовершеннолетними гражданами возможности самостоятельно беспрепятственно и бесплатно с помощью сети Интернет обратиться к роботу-адвокату в целях защиты своих прав во многом решила бы существующие проблемы реализации анализируемого права.

Однако допустимо ли создание такого робота-адвоката, который гипотетически будет отвечать всем требованиям относительно оказания консультаций несовершеннолетним

гражданам (принимая во внимание специфику их статуса), и сможет осуществлять адвокатскую деятельность без участия юристов-людей?

Работа с несовершеннолетним предполагает наличие у адвоката не только профессиональных знаний в области права, но и специальной психологической подготовки. Это позволяет установить контакт с клиентом, который в силу своего возраста еще не в полной мере способен воспринимать правовую информацию, но при этом, являясь представителем слабо защищенной категории граждан, особо нуждается в получении квалифицированной юридической помощи.

В России лишь совсем недавно, как уже отмечалось, появился первый робот-юрист, и потребуются время, чтобы совершенствовать его, создавать аналоги. Только после того, как деятельность роботов-юристов будет отлажена, и они смогут уверенно занять свои места в юридическом сообществе (верной представляется модель лишь такого юридического сообщества, в котором успешно функционируют и люди, и роботы, дополняя деятельность друг друга), можно будет говорить о возможности создания робота-адвоката непосредственно для работы с несовершеннолетними, оказания им квалифицированной юридической помощи, отвечающей всем требованиям. Полагаю, робот, используя свои возможности, будет быстро и в полном объеме отвечать на обращения несовершеннолетних граждан. В дальнейшем, в случае необходимости, он сможет перенаправлять работу людям-адвокатам, ведь в ряде дел однозначно требуется установление между адвокатом и несовершеннолетним доверителем «человеческого контакта».

Таким образом, реализация несовершеннолетними гражданами права на бесплатную юридическую помощь в контексте конституционного права на получение квалифицированной юридической помощи должна выйти на качественно новый уровень с учетом специфики жизни в современном обществе, поскольку концепция конституционного правопользования выражает идеальную модель юридической практики в условиях правового конституционного государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

2. Проект Федерального закона об оказании квалифицированной юридической помощи в РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.advpalatanso.ru/novosti/366>.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 января 2007 года № 1-П по делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Агентство корпоративной безопасности» и гражданина В.В. Макеева // СЗ РФ. – 2007. – № 6. – Ст. 828.
4. Резник Г. М. К вопросу о конституционном содержании понятия «квалифицированная юридическая помощь» // Адвокат. – 2007. – № 4. – С. 12–15.
5. Крусс В. И. Конституционализация фискально-экономических обязанностей в Российской Федерации: монография. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. – 304 с.
6. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. N 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // Российская газета. – 2011. – 23 нояб.
7. Панфилов А. В. Меры стимулирования оказания квалифицированной бесплатной юридической помощи в Российской Федерации и Чувашской Республике // Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики: сб. материалов VII Междунар. науч.-практ. конф., посв. 50-летию Чуваш. гос. ун-та имени И.Н. Ульянова (Чебоксары, 1 декабря 2017 г.). – Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2017. – С. 62–66.

БУКИН О. А.

**ПЕРИОДИЗАЦИЯ ОТЕЧЕСТВЕННЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ
АВТОНОМНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

Аннотация. В статье рассматривается периодизация научных исследований о природе и особенностях российских автономий в отечественной науке. Изучение автономных образований в государственно-политической системе Российской Федерации, которое всегда будет актуальным для многонациональной страны, невозможно без исследования развития политико-правовых воззрений на их природу и историко-политических условий их существования.

Ключевые слова: автономия, федерация, самоуправление, государство, территориальное устройство.

BUKIN O. A.

**PERIODIZATION OF AUTONOMOUS ENTITIES RESEARCH
IN RUSSIAN SCIENCE**

Abstract. This article considers the Russian research periodization on the nature and features of Russian autonomies. The study of autonomous entities in the state-political system of the Russian Federation, which has always been a relevant issue in this multiethnic country, is impossible without a study of the development of political and legal views on their nature and historical and political conditions of their existence.

Keywords: autonomy, federation, self-governing, state, territorial system.

«Автономия» в дословном переводе с греческого языка означает «самозаконие». Следовательно, административно-территориальные единицы, имеющие статус автономных, отличаются от просто самоуправляющихся единиц тем, что имеют право законодательствовать по определенному кругу вопросов, устанавливаемому центральными органами государства. То есть автономия есть «самоуправление + право нормотворчества», которое, соответственно, означает и наличие законодательных органов [1, с. 10].

Изучение различных подходов к определению понятия «автономия» – актуальная тема для современного российского государства, поскольку оно издавна является государством многонациональным и поликонфессиональным, традиционно имеющим в своем составе автономные образования, которые обладают той или иной степенью свободы политико-правового развития.

На протяжении последних полутора веков представления о понятии автономии, ее свойствах и признаках в российской науке менялись. В этой связи в настоящее время представляется интересным проследить, каким образом эти изменения в различные исторические периоды были связаны с исследованиями политико-правовых отношений автономий в России.

Итак, первым периодом исследования автономии в России стал этап, пришедшийся на время существования Российской империи. Особенностью этого этапа было то, что официально в это время автономий не было [2, с. 5], из-за чего исследователей, пишущих на эту тему, тогда было не так много. Однако на рубеже XIX – XX столетий начали появляться некоторые работы, касающиеся темы автономий.

Среди ученых того периода, исследовавших автономию и всего, что с ними связано, необходимо выделить, прежде всего, юриста и философа А. С. Яценко, который в своих работах анализировал множество идей и теорий, касающихся автономий, федерализма и государственного устройства, и тем самым внес большой вклад в дело изучения автономных образований в отечественной науке [3].

Еще одним исследователем, уделившим в своем творчестве большое внимание проблематике автономий, стал российский государственный и политический деятель, юрист и либеральный публицист В. М. Гессен. Его более всего интересовали национальные автономии. При этом основой любой автономии он считал добровольное предоставление ей государством прав и власти, в четко очерченных рамках [4].

Также следует отметить исследования правоведа, одного из основоположников конституционного права России, Ф. Ф. Кокошкина, который пришел к выводу о том, что федерация или автономия, организованная по этническому признаку, ослабляет государство и может привести к созданию конфедерации, а то и вовсе к распаду государства в целом. Он считал, что только наделенная самыми минимальными правами, касающимися только местного масштаба, автономия не опасна для государства [5].

Еще одним автором, рассматривавшим проблематику автономий в дореволюционной России, стала Э. К. Пименова. Она определяла автономию как управление той или иной автономной области выборными людьми, «без вмешательства посторонней власти» [6, с. 8]. Кроме того, она видела в автономии благо для всего государства, ибо она, давая народу право на самоуправление и позволяя сохранять свои обычаи, только укрепит единство страны, так как благодарный народ, получивший такие широкие права от центральной власти, заинтересован в укреплении и процветании своего государства [6, с. 10-12].

С падением Российской империи и созданием Советского государства начался новый этап изучения автономий в отечественной науке. В новом государстве к теме изучения

автономий подошли серьезно, ведь именно при советской власти в 1920-х годах началась фактическое строительство автономий на территории России и других республик СССР. На этом этапе рассматриваемую проблематику изучали многие отечественные исследователи.

Первым из них, несомненно, был В. И. Ленин, который, являясь одним из руководителей советского государства, проводил политику строительства автономий. Необходимо отметить, что он и до революции придерживался идеи создания автономий, видя в ней решение национального вопроса. Ленин считал себя сторонником «демократического централизма» и предполагал, что в таком централизме автономия совершенно необходима [7, с. 144].

Далее следует отметить исследования профессора Московского государственного университета Г. С. Гурвича, который придерживался мнения о том, что федерализм образца СССР представляет собой явление, основанное на совершенно новых принципах. Он призывал разрушить все устоявшиеся на то время шаблоны, касающиеся сущности как федерализма, так и автономных образований. Автономия, по мнению Гурвича, является политическим самоуправлением, которое способно принимать различные виды и изменять круг своих полномочий по воле центральных властей [8].

Исследованием автономии занимался и профессор К. А. Архипов, считавший главным условием ее создания делегирование ей части прав и полномочий в области законодательной деятельности [9].

Об общем политико-территориальном устройстве советского государства и положении в нем автономных образований в середине 1920-х годов также писал доктор юридических наук А. М. Турубинер [10].

Характерным для всех работ по этой проблематике данного периода было то, что многие из них имели не только теоретическую, но и практическую направленность. Благодаря этому факту, многие теории и идеи, сформировавшиеся в то время, оказали значительное влияние на оформление и развитие государственного устройства СССР и национально-государственного строительства на его территории.

Во второй половине XX века процесс анализа и разработки вопросов, связанных с национально-государственным развитием СССР, продолжился. Для этого этапа был характерен анализ процесса развития и природы автономных образований, уже существовавших в системе Союза ССР, о чем писали многие советские ученые-государствоведы и юристы.

Среди них, прежде всего, отметим академика Б. Л. Железнова, который продолжает свои исследования и сегодня. В 1984 г. им была опубликована монография «АССР – высшая

форма советской автономии», которая была посвящена анализу своеобразия автономных образований Советского Союза [11].

Про автономные республики СССР и особенности их правового положения и регулирования также писал А. К. Шогенов. Он рассматривал понятие автономий и особенности их законодательства на примере Кабардино-Балкарской автономной республики [12].

Стоит отметить такого известного советского и российского ученого, как С. А. Авакьян, который в своих научных изысканиях писал как и о государственном устройстве СССР в целом, так и об автономиях в частности [13].

Особый интерес для Республики Мордовия представляют работы доктора юридических наук, профессора М. С. Букина, который на протяжении 30 лет работы в Мордовском государственном университете проводил исследования советского национально-государственного строительства. Он подробнейшим образом проанализировал развитие автономного статуса Мордовии в советский и постсоветский периоды [14; 15; 16].

Завершая обзор этого этапа развития отечественных исследований автономии, отметим, что характерной чертой советской науки тех лет можно было назвать стремление получить новые теоретические познания, которые бы органично вписались в существующую социалистическую действительность и коммунистическую идеологию. Такая направленность исследований не обошла стороной государствоведение и юриспруденцию, в рамках которых советские ученые создавали новые критерии определения природы автономий и пути их создания, призванные, в конечном итоге, помочь процветанию огромной советской страны.

В современной Российской Федерации выпущено еще не так много работ политико-правовой направленности, посвященных проблематике автономий. Это объясняется, прежде всего, небольшим сроком ее постсоветского существования, не идущим ни в какое сравнение со сроком существования Советского Союза и, тем более, Российской империи. Второй фактор, обусловивший снижение количества научных публикаций по этой теме – то, что в современной России всего 5 автономных субъектов, что также намного меньше, чем в СССР. Однако и сегодня исследователей, посвящающих свои работы исследованию автономных образований, достаточно.

Очередной этап исследований автономий пришелся на 90-е годы XX века, когда проблемы автономий, федерализма и суверенитета стояли перед всей страной из-за разгула сепаратизма, который был порожден как спецификой государственного устройства разрушенного СССР, так и воплощением в жизнь принципа «Берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить», который в 1990 году провозгласил Б. Н. Ельцин.

На этом этапе ученые проводили исследования статусов различных республик и всей федерации в условиях повального увлечения многих национальных республик сепаратизмом. В этом аспекте вновь стоит упомянуть Б. Л. Железнова, который в своих работах исследовал политико-правовое положение Республики Татарстан, отличающейся особо сильными сепаратистскими тенденциями [17].

С приходом в 2000 году на пост Президента Российской Федерации В. В. Путина были предприняты меры, способствующие преодолению сепаратистских тенденций. Как следствие, в этот момент завершается этап научных исследований развития автономий в России в условиях нарастания сепаратизма. В. В. Путин строит «жесткую» вертикаль власти, пресекает все сепаратистские устремления субъектов Российской Федерации, в результате чего ситуация в сфере федеративных отношений в России стабилизируется. Благодаря этому, а также росту экономики, Россия получает определенную фору для своего социально-политического развития. Начинается новый этап как в жизни страны, так и в развитии ее науки, в том числе политико-правовой.

Среди современных исследователей проблем федерализма и автономий России, прежде всего, необходимо выделить О. Е. Кутафина, который в 2006 г. издал объемную монографию «Российская автономия». Работа посвящена различным отечественным автономиям, а также истории их изучения в отечественной науке, актуальным проблемам функционирования и перспективам развития [2].

Другим автором, исследующим как общетеоретические проблемы автономии, так и процесс возникновения и функционирования автономных образований в России и других странах, является академик РАН и член-корреспондент Международной академии сравнительного права Т. Я. Хабриева. Область ее научных интересов касается, прежде всего, национально-культурной автономии [18].

Одним из специалистов в области российского федерализма, затрагивающим в своих работах проблемы постсоветских автономий, является профессор Мордовского государственного университета И. В. Бахлов. В своей монографии «От империи к федерации» он исследует как современное положение автономий в России, так и историю их возникновения и развития [19].

Правовым особенностям современных российских автономий и возможности их создания в России посвящены многие работы иркутского ученого Б. Д. Дамдинова [20].

Таким образом, современному этапу исследований автономий в России присущ широкий круг изучаемых проблем, среди которых наличествуют теоретические, практические и исторические аспекты исследований.

Подводя итог, отметим, что всю историю развития российской науки об автономиях – от Российской империи до современной Российской Федерации – можно разделить на четыре этапа: имперский (до 1917 г.), советский (1917–1990 гг.), постсоветский (1991–2000 гг.) и современный (после 2000 г.). Каждый из этих этапов характеризовался своими особенностями, но, несмотря на это, развивал и дополнял научные представления об автономии, которые, несомненно, всегда будут актуальными и востребованными в нашей единой и многонациональной стране.

ЛИТЕРАТУРА

1. Барихин А. Б. Большая юридическая энциклопедия. – М.: Книжный мир, 2010. – 960 с.
2. Кутафин О. Е. Российская автономия: монография. – М.: Велби, 2006. – 768 с.
3. Яценко А. С. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства. – Юрьев: Тип. К. Маттисена, 1912. – 852 с.
4. Гессен В. М. Автономия, федерация и национальный вопрос. – СПб.: Народ и свобода, 1906. – 50 с.
5. Кокошкин Ф. Ф. Областная автономия и единство России. – М.: Тип. Г. Лиснера и Д. Совко, 1906. – 16 с.
6. Пименова Э. К. Единство государства и автономия. – СПб., 1906. – 141 с.
7. Ленин В. И. Критические заметки по национальному вопросу // Полное собрание сочинений. – Том 24. – М.: Изд-во полит. литр., 1973. – С. 113–150.
8. Гурвич Г. С. Принципы автономизма и федерализма в советской системе. – М.: Изд-во социалист. академии, 1924. – 76 с.
9. Архипов К. А. Советские автономные области и республики. – М.: Гос. изд-во, 1925. – 123 с.
10. Турубинер А. М. Очерки государственного устройства С.С.С.Р. – М.: Юрид. изд-во Наркомюста РСФСР, 1925. – 64 с.
11. Железнов Б. Л. АССР – высшая форма советской автономии. – Казань: Казан. ун-т, 1984. – 144 с.
12. Шогенов А. К. Автономная республика и ее законодательство (на примере Кабардино-Балкарской АССР) // Сов. государство и право. – 1984. – № 2. – С. 33–39.
13. Авакьян С. А. Вопросы национально-территориальной и национально-культурной автономии в современной России // Казанский федералист. – 2010. – № 2 – С. 4–18.

14. Букин М. С. Образование Мордовской АССР: историко-юридический очерк. – Саранск: Мордов. кн. изд-во, 1964. – 256 с.
15. Букин М. С. Образование и развитие Мордовской автономии. – Саранск: Морд. кн. изд-во, 1977. – 192 с.
16. Букин М. С. Становление мордовской советской государственности (1917 - 1941). – Саранск: Мордов. кн. изд-во, 1990. – 287 с.
17. Железнов Б. Л. Правовой статус Республики Татарстан. – Казань: Татар. кн. изд-во, 1996. – 205 с.
18. Хабриева Т. Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. – М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2003 – 256 с.
19. Бахлов И. В. От империи к федерации. – Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2004. – 656 с.
20. Дамдинов Б. Д. Административно-территориальные единицы с особым статусом: необходимость и возможность территориальной автономии // Конституционно-правовой статус Иркутской области в составе России: история, современное состояние, перспективы развития. Материалы Всероссийской научно-практической конференции / отв. ред.: А. А. Петров, С. В. Праскова. – 2013. – С. 179–188.

КУПЦОВА О. В., ЧЕЛМАКИНА А. А.

ОСНОВНЫЕ НАЧАЛА ШКОЛЬНОЙ МЕДИАЦИИ: ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Аннотация. Рассматривается понятие школьной медиации и анализируются ее основные принципы: законность, справедливость, добровольность, конфиденциальность, сотрудничество и равноправие, взаимоуважение и самостоятельность сторон, профессионализм, беспристрастность и независимость медиатора. Даются рекомендации по законодательному закреплению специальных требований к школьному медиатору.

Ключевые слова: медиация, школьная медиация, принципы медиации, профессионализм медиатора.

KUPTSOVA O. V., CHELMAKINA A. A.

BASIC PRINCIPLES OF SCHOOL MEDIATION: A LEGAL ANALYSIS

Abstract. The concept of school mediation is considered. Legitimacy, fairness, voluntariness, confidentiality of school mediation, principles of cooperation and equality, mutual respect and independence of the parties, professional competence, impartiality and independence of the mediator are analyzed. Recommendations are given on the legislative consolidation of special requirements for the school mediator.

Keywords: mediation, school mediation, principles of mediation, professional competence of mediator.

Школьная медиация – относительно новый метод, применяемый для разрешения конфликтных ситуаций в образовательных учреждениях.

Согласно Рекомендациям по организации служб школьной медиации в образовательных организациях (утверждены заместителем Министра образования и науки Российской Федерации 18 ноября 2013 года № ВК-54/07вн) [1] (далее – Рекомендации) указанные службы должны быть созданы в целях защиты прав детей, подготовки условий для формирования безопасного пространства, равных возможностей и защиты их интересов. Необходимость организации таких служб, как следует из Рекомендаций, во многом обусловлена отсутствием социальных лифтов, высокими асоциальными проявлениями в подростковой среде, утрачиванием семьей воспитательной функции и возложением ее на образовательные учреждения.

Медиация выступает одним из альтернативных способов разрешения конфликтов. В Федеральном законе от 27 июля 2010 года № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» [2] (далее – Закон о процедуре медиации) она определяется как «способ урегулирования споров при содействии

медиатора на основе добровольного согласия сторон в целях достижения ими взаимоприемлемого решения» (ст. 2) Определения школьной медиации российское законодательство не содержит.

В Рекомендациях школьная медиация определена как инновационный метод, применяемый для разрешения споров и предотвращения конфликтных ситуаций между участниками образовательного процесса в качестве современного альтернативного способа разрешения споров.

По мнению профессора Ц. А. Шамликашвили, школьная медиация есть социальный инструмент, позволяющий эффективно предупреждать и разрешать споры и конфликты, создавая безопасную среду для всех участников учебно-воспитательного процесса от дошкольных учреждений до высшей школы [3, с. 31]. И. С. Бубнова и А. Н. Арганова называют школьную медиацию новым подходом к разрешению и предотвращению спорных и конфликтных ситуаций на всех уровнях системы российского образования [4, с. 91]. А. М. Дохонян рассматривает школьную медиацию как форму социально-психологической помощи всем участникам образовательного процесса в конфликтах и тяжелых жизненных ситуациях [5, с. 23]. А. К. Батырбекова отмечает, что школьная медиация востребована разными институтами, принимающими участие в воспитании и формировании личности ребенка – от семьи и дошкольных учреждений до высших образовательных учреждений, это целое мировоззрение, основанное на понимании, принятии, умении слушать и слышать другого человека [6, с. 72].

Таким образом, ученые едины во мнении о том, что школьная медиация – современный социальный институт, нацеленный на разрешение и предупреждение конфликтов на всех уровнях образования.

Отдельного закона, регулирующего школьную медиацию, в России нет, однако законодателем подразумевается распространение норм Закона о процедуре медиации в том числе и на школьную медиацию.

Исходными началами медиации выступают правовые принципы, имеющие как непосредственное легальное закрепление, так и выделяемые дополнительно в научной литературе. В статье 3 Закона о процедуре медиации перечислены принципы добровольности, конфиденциальности, сотрудничества и равноправия сторон, беспристрастности и независимости медиатора. В правовой доктрине выделяются также принципы законности и справедливости, взаимоуважения и самостоятельности сторон, профессионализма и нейтральности медиатора, ответственности [7, с. 35]. Все указанные принципы следует рассматривать и как исходные начала школьной медиации, при этом специфику приобретает, прежде всего, принцип профессионализма медиатора.

Принципы законности и справедливости являются базовыми общеправовыми началами. Применительно к процедуре школьной медиации законность предполагает строгое и неуклонное следование закону всех ее участников: медиатора, конфликтующих сторон, третьих лиц, вовлеченных в процедуру. Обязательно соблюдение Закона о процедуре медиации, а также иных нормативных правовых актов, определяющих содержание прав, свобод и обязанностей лиц, вовлеченных в процедуру медиации. Принцип справедливости, в свою очередь, требует обязательного соответствия содеянного и применяемого вследствие этого воздействия. При этом необходимо учитывать характер содеянного, личностные особенности конфликтующих сторон, мотивы их поведения.

Принцип добровольности означает, что применение процедуры медиации основывается на свободном волеизъявлении сторон – никто не может принуждаться к участию в данной процедуре. Также данный принцип раскрывается и с другой стороны – медиатор не вправе навязывать то или иное решение сторонам, а лишь согласовывает их позиции [8, с. 111].

В соответствии с принципом конфиденциальности должна быть обеспечена недоступность, закрытость всей информации, относящейся к процедуре медиации (за изъятиями, предусмотренными федеральными законами либо определенными сторонами процедуры медиации). Следует отметить, что полнота реализации принципа конфиденциальности в школьной медиации с участием медиаторов-ровесников вызывает сомнения по причине особенностей детской психики, вследствие желания подростков поделиться информацией или психологического давления со стороны сверстников.

Принцип сотрудничества и равноправия сторон предполагает, что стороны конфликта должны быть нацелены на взаимодействие и поиск обоюдно приемлемого решения, при этом ни один из основных участников не может иметь привилегированного положения – стороны равны в представлении доводов, в возможности уточнения позиции другой стороны и т. д.

Принцип беспристрастности и независимости медиатора выражается в нейтральности посредника, непредвзятом отношении к сторонам конфликта. Это требует от медиатора определенной внутренней дисциплины, предполагает соблюдение ряда запретов и ограничений [7, с. 36].

В соответствии с принципом взаимоуважения и самостоятельности сторон недопустимо грубо выражаться в адрес друг друга, высказывать резкие суждения, необходимо самим пытаться договориться, найти компромиссное решение [9, с. 58].

Принцип профессионализма требует от медиатора определенной подготовки, компетентности по существу рассматриваемых вопросов и по процедуре медиации. Применительно к школьной медиации реализация данного принципа имеет некоторые неясности. В соответствии со статьями 15, 16 Закона о процедуре медиации деятельность

медиатора может осуществляться как на профессиональной, так и на непрофессиональной основе. На профессиональной основе – лицами, достигшими возраста двадцати пяти лет, имеющими высшее образование и получившими дополнительное профессиональное образование по вопросам применения процедуры медиации. На непрофессиональной основе – лицами, достигшими возраста восемнадцати лет, обладающими полной дееспособностью и не имеющими судимости. Тем самым возникает вопрос о правомерности вовлечения в процедуру медиации медиаторов-ровесников, учащихся, не достигших совершеннолетия.

В целом в литературе нет единой точки зрения по вопросу о профессиональной составляющей посредника в сфере образования. Например, Е. В. Гребенкин обращает внимание на педагогическую составляющую компетентности школьного медиатора, поскольку он «учит вести переговоры, сдерживать эмоции, определять собственные потребности, выявлять интересы, обдумывать решения» [10, с. 160]. В то же время А. Ю. Коновалов пишет, что профессиональные требования к школьному медиатору достаточно высоки, но «не включают юридические, педагогические, психологические и иные знания и навыки». По мнению автора, «медиатор в российской школе должен быть не узкоспециализированным специалистом-конфликтологом, а скорее, человеком, поддерживающим принципы и ценности восстановительной медиации», учитывать воспитательное воздействие школьной медиации [11, с. 78]. А. И. Петренко полагает, что школьный медиатор «кроме знаний основ права, должен иметь и навыки в области эффективной коммуникации, конфликтологии, обладать знаниями в области детской, возрастной, специальной психологии» [12].

На наш взгляд, в школьной медиации могут быть задействованы как профессиональные медиаторы, отвечающие требованиям статьи 16 Закона о процедуре медиации, так и непрофессиональные медиаторы, в том числе учащиеся, поскольку во многих случаях «школьники могут разрешить свои конфликты с помощью других школьников также эффективно, как и с помощью взрослых» [11, с. 77]. В этой связи представляется необходимым внесение в статью 15 Закона о процедуре медиации дополнения о возможности участия в осуществлении школьной медиации на непрофессиональной основе учащихся, не достигших возраста восемнадцати лет, которые не имеют судимости и дееспособность которых не ограничена судом.

В любом случае все лица, привлекаемые в качестве школьных медиаторов, должны иметь необходимую подготовку, пройти обучение по программе «Школьная медиация». Следует согласиться и с предложением подготовки квалификационных требований к лицам, которые будут работать в службах школьной медиации [12].

Принцип ответственности не закреплен в статье 3, но обозначен в статье 17 Закона о процедуре медиации. Однако ответственность участников процедуры школьной медиации надлежит толковать более широко, с учетом позитивного аспекта понимания юридической ответственности. Действия школьных медиаторов и сторон конфликта должны основываться на чувстве долга и справедливости, уважении прав и законных интересов участников процедуры медиации, добросовестном отношении к ней. Справедливым видится замечание А. И. Петренко о том, что осуществление школьной медиации исключительно на общественных началах чревато размытием ответственности за результаты процедуры [12].

Таким образом, школьная медиация является одним из современных альтернативных способов урегулирования конфликтов в сфере образования. Она направлена на улучшение психологического климата, снижение конфликтности в школьной среде, формирование и развитие у обучающихся способности самостоятельно разрешать возникающие споры ненасильственными методами. Данный институт находится в стадии становления, требует внесения изменений в Закон о процедуре медиации, и дополнительной правовой регламентации с учетом своей специфики.

ЛИТЕРАТУРА

1. О направлении методических рекомендаций по организации служб школьной медиации (вместе с «Рекомендациями по организации служб школьной медиации в образовательных организациях», утв. Минобрнауки России 18.11.2013 № ВК-57/07вн): письмо Минобрнауки России от 18. 11. 2013 № ВК-844/07 // Администратор образования. – 2014. – № 1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/onlinecgi?req=doc&base=LAW&n=155557&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.8069612458327577#0576050945907304>.
2. Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации): Федер. закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ (ред. от 23.07.2013) // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 31. – Ст. 4162.
3. Шамликашвили Ц. А., Хазанова М. А. Метод «школьная медиация» как способ создания безопасного пространства и его психологические механизмы // Психологическая наука и образование. – 2014. – № 2. – С. 26–33.
4. Бубнова И. С., Арганова А. Н. Школьная медиация как технология разрешения конфликтов в подростковой среде // Психология в экономике и управлении. – 2013. – № 2. – С. 90–93.

5. Дохонян А. М. Медиация как форма разрешения школьных конфликтов» // Экономические и гуманитарные исследования регионов. – 2016. – № 2. – С. 21–25.
6. Батырбекова А. К. Роль медиации в профилактике школьных конфликтов // Педагогическое пространство: обучение, развитие, управление талантами: сборник материалов Международного педагогического Форума. 20 июня 2017 г. / гл. ред. Нечаев М. П. – Чебоксары: Негос. образоват. учреждение дополн. проф. образования «Экспертно-методический центр», 2017. – 204 с.
7. Купцова О. В., Здоровина Н. В. Медиатор в урегулировании юридических конфликтов: от исходных начал к функциональному анализу // Вестник Мордовского университета. – 2014. – № 4. – С. 34–41.
8. Худойкина Т. В., Брыжинский А. А. Проблемы и перспективы развития медиации // Правовая политика и жизнь. – 2011. – № 3. – С. 109–115.
9. Купцова О. В., Швецова А. А. Принципы медиации как выражение нравственных начал посредничества в Российской Федерации // Научный аспект. – 2016. – № 2. – С. 56–60.
10. Гребенкин Е. В. Специфика формирования профессионального портрета медиатора в системе школьного образования: опыт России и Германии // Сибирский педагогический журнал. – 2015. – № 6. – С. 158–162.
11. Коновалов А. Ю. Медиация в системе образования: обзор опыта разных стран // Вестник восстановительной юстиции. – 2015. – № 12. – С. 75–82.
12. Петренко А. И. Медиация – «за» и «против» // Современное общественно-ориентированное образование: диалог концепций: Сб. науч. тр. по материалам Международн. науч.-практ. конф. – 2015. – С. 102–114 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: file:///H:/Школьная%20медиация/elibrary_24804754_17252023.htm.

ДОЛГИНИНА Д. О.

ОРГАНИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Аннотация. В статье представлен обзор опыта организации бюджетного контроля в зарубежных странах. Анализируются формы бюджетного контроля, рассматривается возможность их применения в Российской Федерации.

Ключевые слова: бюджетный контроль, бюджетная политика, судебный контроль, финансовый суд, контрольно-ревизионный орган, публичные финансы, бюджет.

DOLGININA D. O.

ORGANIZATION OF BUDGETARY CONTROL IN FOREIGN COUNTRIES

Abstract. The article provides a review of the experience of budgetary control organization in foreign countries. The forms of budgetary control are analyzed. The possibility of their application in the Russian Federation is considered.

Keywords: budgetary control, budgetary policy, judicial control, financial court, control and auditing body, public finance, budget.

Повышение эффективности бюджетного контроля – важное направление совершенствования бюджетного процесса в каждом государстве. Изучение опыта организации бюджетного контроля в зарубежных странах позволяет выявлять положительные моменты в осуществлении государственного контроля исполнения бюджетов в Российской Федерации.

Исторические особенности развития, общественно-экономический уклад и ряд иных общих и специфических черт оказывает влияние на сущность бюджетного контроля в зарубежных странах. Организационно-правовые формы органов бюджетного контроля многообразны. Из них наиболее часто встречающимися являются:

- парламентский финансовый контроль,
- административный финансовый контроль,
- судебный финансовый контроль.

Деятельность различных органов бюджетного контроля, обладающих специфическими организационными особенностями, часто осуществляется в одной из трех вышеуказанных форм.

Парламентский контроль осуществляется непосредственно самим законодательным органом либо уполномоченным им структурным подразделением (комиссией или комитетом парламента).

Представление законодательным органом отчетов об исполнении бюджетов является обязательной процедурой во многих странах. К примеру, в Болгарии отчет об исполнении бюджета по доходам и расходам утверждается парламентом в форме закона.

Некоторыми странами предусмотрено создание специальных контрольных ведомств – счетных палат, имеющих статус структурного подразделения парламента.

Так, в Германии образованы Федеральная счетная палата (высший орган финансового контроля, обладающий независимостью) и счетные палаты земель (субъектов федерации), осуществляющие государственный финансовый контроль. Федеральная счетная палата состоит из ревизионных отделов, подразделяемых на ревизионные сектора, возглавляемые руководителями. К ведению Федеральной счетной палаты, обладающей значительными полномочиями, относятся: проверка соответствия предусмотренных бюджетом доходов и расходов; ежегодное представление Бундестагу и Бундесрату отчета о результатах ревизий. Палата осуществляет свои функции по соблюдению законодательства ФРГ, бюджета и административных предписаний, контролирует бюджетное финансирование, юридические лица (министерства и ведомства), организации социального страхования, получающие дотации и иных юридических лиц, обладающих частноправовым статусом [5, с. 126].

В США Главное контрольное управление – орган, осуществляющий функции счетной палаты, обладающий обширными полномочиями. Основное назначение данного органа – содействовать Конгрессу при осуществлении его основных функций (законодательных и контрольных), осуществлять финансовый контроль.

В соответствии со ст. 47 Конституции Франции от 04 октября 1958 г. Счетная палата Франции – независимый от Парламента и Правительства орган, осуществляющий полномочия по проверке должного исполнения национального бюджета. Кодекс финансовых судебных учреждений – свод законодательных текстов, регулирующий деятельность данного контрольно-счетного органа.

В Великобритании Национальное контрольно-ревизионное управление – высший орган финансового контроля, возглавляемый Генеральным контролером и ревизором. Управление осуществляет весь комплекс контрольно-ревизионных мероприятий: проверка счетов, правильность расходов правительства, проверка эффективности использования средств. Также в Великобритании созданы Контрольно-ревизионная комиссия Англии и Уэльса и Комитет государственных счетов Шотландии. Парламентский контроль могут осуществлять и специальные финансовые комиссии парламента, к примеру, созданный при Палате общин комитет [2, с. 14].

В Канаде Управление генерального аудитора осуществляет функции высшего государственного финансового контроля. Управление действует согласно нормам Закона о

генеральном аудиторе и Закона об управлении публичными финансами. Однако, могут быть приняты и подзаконные акты, в которых регламентируются определенные случаи деятельности Управления генерального аудитора, взаимодействие его с органами исполнительной власти и другими субъектами права [3, с. 122]. Прежде всего, сам Парламент осуществляет контроль за исполнением государственного бюджета, в связи с чем, нижней Палатой образован Комитет по государственным расходам.

Глава государства, правительство, специализированные органы, внутриведомственные организации (министерства и ведомства) осуществляют **административный** финансовый контроль.

В системе исполнительных органов власти основная роль в сфере финансового контроля отводится Министерству финансов, в структуру которого включены как специализированные, так и общие отделы по направлениям деятельности.

Так, Федеральное министерство финансов ФРГ ввиду отсутствия специализированных отделов контроля, выполняет функции финансового контроля через все отделы по направлениям их деятельности.

Функцию финансового контроля Министерство экономики и финансов Франции осуществляет благодаря образованным службам и отделам управлений министерства: Генеральной инспекции финансов, Министерской службе финансового контроля.

Министерство финансов (Казначейство) Великобритании контрольные функции реализует через свои специализированные отделы общего контроля, а также посредством деятельности ряда центральных ведомств: Управления пошлин и акцизов, Национального комитета по сбережениям.

Также в целях осуществления контрольно-финансовых функций в некоторых странах созданы специальные комиссии и комитеты: Генеральный комиссариат планирования во Франции, Экономический комитет при канцлере в Германии, Экономический комитет кабинета и один из отделов секретариата премьер-министра в Великобритании [1, с. 86].

Судебный финансовый контроль в рамках системы административных судов осуществляется в странах континентальной системы права специализированными финансовыми судами (квазисудебными органами – финансовым трибуналом, счетным судом), которым парламентом переданы контрольные полномочия.

Так, судебным органом финансового контроля, призванным осуществлять контроль за деятельностью распорядителей кредитов во Франции, является Суд бюджетной и финансовой дисциплины (CDBF), налагающий штрафы (в качестве основного наказания) и придающий нарушения полной или частичной огласке (в качестве дополнительного). Суд также вправе требовать отчет о принятых мерах в течение последующих шести месяцев. Деятельность

CDBF распространяется на те же организации, органы власти и компании, на которые распространяется деятельность Счетной палаты. Чиновники, члены министерских кабинетов, счетные работники и сотрудники, осуществляющие контроль над доходами и расходами – лица, которые могут оказаться перед Судом. Суд вправе наложить штраф, равный их двухгодичному доходу. В докладе о деятельности CDBF за 2009 г., опубликованном в феврале 2010 г., указывается, что Суд присудил ряд штрафов в размере от 300 до 3000 евро [7]. Некоторые управляющие, ответственность которых имеет политический характер и которую они несут перед Национальным собранием, т.е. министры, руководители местных органов власти (мэры, президенты генеральных или региональных советов), исключены из юрисдикции CDBF. Вообще CDBF не может возбуждать против таких лиц судебное дело, но может действовать через посредников, каковыми могут быть министерства, председателей Сената и Национального собрания, Счетную палату или региональные счетные палаты. Постановления CDBF не подлежат обжалованию, однако могут пересматриваться при появлении новых обстоятельств или при подаче кассационной жалобы в Государственный совет.

Счетный суд в Испании наделен бюджетно-контрольными функциями. Важно заметить, что Суд имеет парламентскую (представительную) природу, т.к. создан Генеральными кортесами – парламентом страны и подотчетен ему. К контрольным полномочиям Суда можно отнести проверку представленных министерством финансов отчетов об исполнении бюджета, по результатам которой Суд представляет парламенту отчет, и принимает решение о назначении необходимого наказания при выявлении нарушений бюджетной дисциплины [6, с. 115].

Высшим органом финансового контроля в Италии, также, как и в Испании, выступает Счетный суд, являющийся вспомогательной структурой правительства. Формировать корпус счетных судей должен кабинет министров, однако все же, состав суда формируют депутаты парламента, в силу парламентского характера республики.

Органом, осуществляющим контроль законности расходования государственных средств в Греции, является Финансовый суд (его члены назначаются парламентом).

Аналогом счетной палаты в Турции выступает Финансовый суд, осуществляющий бюджетный контроль в стране и включенный в структуру судебной власти. Конституцией Турции основы деятельности и статуса данного суда регламентированы в главе «Судебная власть». К полномочиям Суда относят: контроль распределения и использования бюджетных средств, подготовка и представление отчета об исполнении закона о бюджете в парламент.

Исполнительные органы Португалии, совместно с парламентом формируют Финансовый суд, осуществляющий контрольно-правоохранительные полномочия. Суд

проверяет распределение и использование бюджетных средств, законность и эффективность бюджетной политики, а также обладает полномочиями путем судебного разбирательства преследовать нарушителей бюджетной дисциплины, привлекать виновных к финансовой ответственности.

Финансовый суд Франции, возглавляя иные финансовые суды, согласно п. 6 ст. 47 Конституции совместно с Судом бюджетной и финансовой дисциплины выполняет функции правовой защиты бюджета от неправомерных посягательств. На региональном и местном уровнях есть свои финансовые суды, чьи решения могут быть обжалованы в Финансовом суде. Судом осуществляется контроль использования бюджетных денежных средств, подготовка и представление парламенту ежегодного финансового отчета. При Финансовом суде действует финансовая прокуратура, сотрудники которой представляют интересы бюджета в ходе судебных разбирательств [4, с. 135].

Система финансовых судов Германии включает в себя 15 финансовых судов и Федеральный финансовый суд, созданные в целях рассмотрения дел, связанных с уплатой налогов и таможенных сборов. В Федеральный финансовый суд могут быть обжалованы решения финансовых судов земель.

Под влиянием зарубежных стандартов контроля Российская Федерация осуществляет бюджетный контроль парламентского типа.

Частью 1 ст. 157 БК РФ установлен исчерпывающий перечень органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющегося обязательной частью бюджетного процесса, осуществляемого органами финансового контроля в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства РФ.

В соответствии с ч. 5 ст. 101 Конституции РФ для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета образована Счетная палата Российской Федерации. Также парламентский финансовый контроль в РФ осуществляется Комитетом Государственной Думы РФ по бюджетам и налогам, Комитетом Государственной Думы РФ по финансовому рынку, Комитетом Совета Федерации по бюджету и финансовому рынку.

Контрольно-счетные палаты субъектов РФ созданы в целях обеспечения наиболее полного охвата системы объектов на региональном уровне.

К органам, осуществляющим финансовый контроль, относятся и контрольно-счетные органы муниципальных образований, однако на практике существуют случаи такого толкования норм действующего законодательства, при котором не предусматривается обязательное создание контрольно-счетного органа в структуре органов местного самоуправления.

Взаимодействие Российской Федерации с зарубежными государствами (странами) в области государственного финансового контроля, особенно в бюджетной сфере, осуществляется в целях повышения прозрачности и эффективности контроля за бюджетными средствами. Изучение, обобщение и использование опыта высших органов финансового контроля зарубежных стран для Российской Федерации имеет большое значение, поскольку контрольные органы государств, вступая в международные организации, объединяют высшие органы финансового контроля в странах ООН. Созданы, например, ИНТОСАИ (Международная организация высших органов финансового контроля) и ЕВРОСАИ (Европейская организация высших органов финансового контроля), призванные унифицировать терминологию в области государственного контроля, содействовать обмену информацией и документацией между всеми членами-государствами.

Исследование организации бюджетного контроля в зарубежных странах необходимо в целях установления возможности использования их положительного опыта в отечественной практике с учетом особенностей развития системы бюджетного контроля в РФ. К примеру, во многих странах бюджетный контроль осуществляют специально созданные судебные органы – финансовые суды. В Российской Федерации отсутствует такой вид судебного органа, а споры, возникающие в бюджетной сфере, рассматривают суды общей юрисдикции. Создание в нашей стране специального финансового суда, входящего в государственную судебную систему, может не отвечать целям и задачам, поставленным перед подобной структурой. Также это потребует кардинального изменения судебной системы РФ, что, с организационной точки зрения, обременительно. Однако, используя опыт зарубежных стран в области создания финансовых судов, в РФ целесообразнее было бы создать третейский суд при Министерстве финансов, деятельность которого повысила бы качество рассмотрения финансовых споров. При этом участники спора имели бы альтернативную возможность – обратиться к профессионалам в области финансов в специализированный финансовый третейский суд.

ЛИТЕРАТУРА

1. Зудилин А. П., Ахмедов Ф. Н. Финансовый контроль: учебное пособие. – М.: Изд-во РУДН, 2010. – 124 с.
2. Головин К. Контрольно-счетные органы иностранных государств // Финансовое право. – 2006. – № 7. – С. 11–15.
3. Козырин А. Н. Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах. – М.: ЦППИ, 2009. – 270 с.

4. Самойлова Л. М. Контроль над исполнением бюджета во Франции: эволюция правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – 159 с.
5. Трещетенкова Н. Ю. Правовой статус счетных палат (опыт иностранных государств) // Очерки конституционного права иностранных государств. – М., 1999. – С. 7–8.
6. Чхиквадзе В. В. Правовые основы государственного финансового контроля в Испании: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2013 – 205 с.
7. Programme des contrôles budgétaires de la commission des finances pour 2010. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.senat.fr/commission/fin/controle/prog_2010.html.

КОНУРИНА Д. В.
О РАЗВИТИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ В РЕСПУБЛИКЕ МОРДОВИЯ

Аннотация. В статье рассматривается развитие законодательства об общественном контроле в Республике Мордовия. Проведен сравнительный анализ законодательства Республики Мордовия об Общественной палате с аналогичными законодательствами других субъектов Российской Федерации. Особое внимание уделено характеристике соответствующих правовых актов Республики Мордовия.

Ключевые слова: общественный контроль, законодательство, субъект, правовые основы общественного контроля, общественная палата.

KONURINA D. V.
DEVELOPMENT OF LEGISLATION
ON PUBLIC INTEGRITY IN THE REPUBLIC OF MORDOVIA

Abstract. The article considers the development of legislation on public integrity in the Republic of Mordovia. A comparative analysis of the legislations on the Public Chamber of Mordovia and other regions of the Russian Federation is carried out. The study focuses on characterization of the relevant legal acts of the Republic of Mordovia.

Keywords: public integrity, legislation, region, legal basis for public integrity, public chamber.

На современном этапе развития нашего государства все большее значение начинает приобретать влияние институтов гражданского общества на процесс осуществления публичной власти. Остается наиболее актуальной проблема взаимодействия гражданского общества и власти, в связи с этим интерес к общественному контролю постоянно растет и все больше ученых и практических работников приковывают свои взгляды к данной теме.

По мнению И. Г. Дудко, «общественный контроль выступает одним из значимых средств для обеспечения эффективного функционирования органов публичной власти, выявления фактов злоупотреблений полномочиями органами и должностными лицами, средством предотвращения (пресечения) коррупции, исправления несоответствующей законодательству практики. Взаимодействие институтов гражданского общества с государственными и муниципальными органами власти в ходе осуществления общественного контроля позволяет наладить диалог, выявить актуальные проблемы, создает условие для мирного разрешения конфликтов» [6, с. 90].

Сам процесс регулирования отношений по вопросу осуществления общественного контроля в Российской Федерации начался с принятия в 2005 году Федерального закона от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», и рассматривался как промежуточный этап, направленный на создание основного субъекта общественного контроля. За период отсутствия базового закона, принят и действует регулирующий одну из специфических сфер общественного контроля, – Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в места принудительного содержания». В ряд Федеральных законов были включены нормы, регулирующие отдельные положения осуществления общественного контроля в Российской Федерации. Но только 2014 году был принят базовый Федеральный закон № 212 – от 21.07.2014 ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», устанавливающий правовые основы организации и осуществления общественного контроля в Российской Федерации.

Аналогично протекал процесс развития законодательства об общественном контроле на региональном уровне в Республике Мордовия. Развитие законодательства об общественном контроле в Республике Мордовия началось в 2006 году с принятия Закона Республики Мордовия от 20 февраля 2006 года № 7-З «Об общественной палате Республики Мордовия», который регулировал процедуру формирования и деятельности Общественной палаты Республики Мордовия, в 2016 году закон утратил силу. Его заменил Закон Республики Мордовия от 26 декабря 2016 года № 97-З «О регулировании отдельных вопросов организации и деятельности общественной палаты Республики Мордовия». На основании Федерального закона данный Закон ввел новый порядок формирования состава Общественной палаты Республики Мордовия.

Раньше Общественная палата формировалась на основе добровольного участия граждан следующим образом: семнадцать граждан утверждались Главой Республики Мордовия за особые заслуги перед Республикой Мордовия и обществом, семнадцать представителей организаций включались в состав Общественной палаты по установленным в Законе квотам, и остальные семнадцать представителей организаций избирались путем голосования на общем собрании представителей организаций. В настоящее время Общественная палата состоит из семнадцати человек, которые утверждаются Главой Республики Мордовия по представлению зарегистрированных на территории Республики Мордовия структурных подразделений общероссийских и межрегиональных общественных объединений, семнадцать человек утверждается Государственным Собранием Республики Мордовия по представлению зарегистрированных на территории Республики Мордовия некоммерческих организаций, в том числе региональных общественных объединений, а

затем члены Общественной палаты, утвержденные Главой Республики Мордовия, и члены Общественной палаты, утвержденные Государственным Собранием Республики Мордовия, определяют состав остальной части членов Общественной палаты (семнадцать человек) из числа кандидатур, представленных местными общественными объединениями, зарегистрированными на территории Республики Мордовия.

В целях развития законодательства Республики Мордовия об общественном контроле в органах публичной власти было принято Постановление Правительства Республики Мордовия от 31 марта 2014 года № 111 «О формировании Общественных советов при исполнительных органах государственной власти Республики Мордовия» и Постановление Государственного Собрания Республики Мордовия от 26 января 2018 года N 545-VI П «Об Общественном совете при Государственном Собрании Республики Мордовия». Несмотря на то, что данные акты имеют сугубо ведомственный характер и действуют в узкой сфере общественного контроля на территории Республики Мордовия, мы считаем, что формирование Общественных советов при органах публичной власти стало большим шагом в развитии законодательства об общественном контроле в Республике Мордовия.

Сравнительный анализ законодательства Республики Мордовия об Общественной палате с аналогичными законодательствами других субъектов Российской Федерации показывает, что они наделены полномочиями в сфере общественного контроля в разном объеме. Так, в Законе Республики Мордовия от 26 декабря 2016 года № 97-З «О регулировании отдельных вопросов организации и деятельности Общественной палаты Республики Мордовия», сказано, что Общественная палата Республики Мордовия в порядке и формах, установленных федеральными законами, вправе осуществлять общественный контроль за деятельностью органов государственной власти Республики Мордовия, органов местного самоуправления в Республике Мордовия, расположенных на территории Республики Мордовия государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. А в Законе Республики Марий Эл «Об Общественной палате Республике Марий Эл» в качестве основных задач закреплено проведение общественного контроля за ходом республиканских программ, законов Республики Марий Эл, муниципальных нормативно-правовых актов по проблемам развития социально-экономической сферы [4].

В 2017 году продолжилось развитие института общественного контроля в Республике Мордовия. Был принят новый Закон Республики Мордовия от 30 июня 2017 года № 56-З «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Республике Мордовия». Данный нормативный акт регулирует отдельные вопросы организации и деятельности

Общественной палаты Республики Мордовия. Закон впервые разграничил полномочия органов государственной власти Республики Мордовия в области общественного контроля, определил общие условия формирования Общественных советов при органах государственной власти Республики Мордовия. Он также урегулировал вопросы информационного обеспечения общественного контроля в Республике Мордовия. Но в основном данный Закон содержит отсылочные нормы к федеральному законодательству и не устанавливает дополнительные меры обеспечения общественного контроля как, например, в Законе Нижегородской области, содержащем норму о праве Общественной палаты на создание общественных инспекций, групп общественного контроля и иных организационных структур общественного контроля на территории области [8, с. 176], или в Законе Мурманской области от 14 ноября 2014 г. № 1781-01-ЗМО «О дополнительных мерах обеспечения общественного контроля», согласно нормам которого органы государственной власти Мурманской области и государственные областные организации Мурманской области по запросам организаторов общественного контроля обязаны дать письменные и устные разъяснения по возникающим в ходе общественного контроля вопросам.

Следует признать, что в Законе «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Республики Мордовия» отсутствует норма, в которой регулируется участие Общественной палаты Республики Мордовия в формировании Общественных советов при органах законодательной и исполнительной власти региона и Общественных советов муниципальных образований. Развитие данной нормы, как мы считаем, нужно для усиления общественного контроля за управленческими процессами, осуществляемыми государственной властью в Республике Мордовия.

Таким образом, представляется, что институт общественного контроля в Республике Мордовия постепенно развивается. Мы считаем, что следующим важным шагом в развитии общественного контроля должно стать создание системы органов общественного контроля во всех муниципальных образованиях Республики Мордовия.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об основах общественного контроля [Электронный ресурс]: федер. закон от 21 июля 2014 г. № 221-ФЗ: принят Государственной Думой 04 июля 2014 г.: одобр. Советом Федерации 09 июля 2014 г.: (с изм. и доп.). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Республике Мордовия [Электронный ресурс]: закон от 30 июня 2017 г. № 56-З: принят

- Государственным Собранием Республики Мордовия 29 июня 2017 г. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О регулировании отдельных вопросов организации и деятельности общественной палаты Республики Мордовия [Электронный ресурс]: закон от 26 декабря 2016 г. № 97-З: принят Государственным Собранием Республики Мордовия 19 декабря 2016 г. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
 4. Об Общественной палате Республики Марий Эл: закон Республики Марий Эл от 29 апреля 2008 года № 26-з // СЗ РМЭ. – 2008. – № 5 (ч.1).
 5. Гриб В. В. Актуальные проблемы нормативного закрепления системы субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 1. – С. 13–16.
 6. Дудко И. Г. Проблемы правового регулирования общественного контроля в Российской Федерации // Сборник материалов Международной научно-практической конференции, 26–27 сентября 2016 г. / Юридический ф-т Мар. гос. ун-та; отв. ред. проф. Т. Н. Михеева. – Йошкар-Ола: ООО «ВЕРТОЛА», 2016. – С. 90–94.
 7. Дудко И. Г., Алехин А. Е., Томилин О. О., Жгучев П. Б. Правовое регулирование контроля в субъектах Российской Федерации (на примере Приволжского федерального округа) // Вестник Мордовского университета. – 2014. – № 4. – С. 21–33.
 8. Михеева Т. Н., Кондратенко З. К. Проблемы реализации общественного контроля на уровне местного самоуправления // Сборник материалов Международной научно-практической конференции, 26–27 сентября 2016 г. / Юридический ф-т Мар. гос. ун-та; отв. ред. проф. Т. Н. Михеева. – Йошкар-Ола: ООО «ВЕРТОЛА», 2016. – С. 176–178.

ЭРЬКИНА Л. П.

**ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ
ДЕТЕЙ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ ЗДОРОВЬЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация. В статье рассматриваются основные проблемы реализации инклюзивного образования, связанные с необходимостью создания в образовательной организации специальных условий для обучения детей с ограниченными возможностями здоровья. Для решения описанных в статье проблем предложено осуществление комплекса мер, направленного на всестороннее развитие инклюзивного образования.

Ключевые слова: образование, право на образование, гарантии, инклюзивное образование, дети с особыми образовательными потребностями.

ERKINA L. P.

**PROBLEMS OF REALIZATION OF CONSTITUTIONAL RIGHT FOR EDUCATION
OF CHILDREN WITH DISABILITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION**

Abstract. The article deals with the main problems of realization of inclusive education due to the need to create special conditions for children with disabilities in educational organizations. To solve the problems described in the article, it is proposed to implement a set of measures aimed at comprehensive development of inclusive education.

Keywords: education, right for education, guarantees, inclusive education, children with special education needs.

В связи с происходящими изменениями в экономической и социальной системе Российской Федерации, изучение системы образования имеет особое значение. Согласно ст. 43 Конституции РФ [3] каждый имеет право на образование. Следовательно, Конституция предоставляет равные гарантии на получение образования всем гражданам России, включая детей с ограниченными возможностями здоровья (далее – дети с ОВЗ).

В течение длительного времени обучение детей с ОВЗ в России происходило в условиях изоляции от общества в коррекционных образовательных учреждениях и интернатах, что способствовало повышению социального неравенства людей. Но в последние годы усиливается процесс развития инклюзивного (франц. *inclusif* – включающий в себя, лат. *include* – заключаю, включаю) образования [5, с. 63].

Во многом это происходит под влиянием прогрессивных западных идей, предусматривающих обучение детей с ОВЗ не в отдельных специализированных

учреждениях, а в обычных общеобразовательных учреждениях, то есть это включение ребенка с ОВЗ в общеобразовательную среду с той помощью, которая ему необходима.

Предпосылкой к внедрению инклюзивного образования в мире явилась прошедшая под эгидой ЮНЕСКО 7-10 июня 1994 в Испании (г. Саламанка) Всемирная конференция по образованию лиц с особыми потребностями: доступность и качество. На конференции был принята декларация о принципах, политике и практической деятельности в сфере образования лиц с особыми потребностями [14, с. 28]. Согласно Саламанской декларации о принципах, политике и практической деятельности в сфере образования лиц с особыми потребностями, «лица, имеющие особые потребности в области образования, должны иметь доступ к обучению в обычных образовательных учреждениях, которые должны создать им условия на основе педагогических методов, ориентированных в первую очередь на детей с целью удовлетворения этих потребностей» [10].

На сегодняшний день инклюзивное образование на территории РФ регулируется Конституцией РФ, Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации», Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», а также международными документами, такими как: Декларация прав ребенка (ООН, 1959), Конвенция о правах ребенка (ООН, 1989), Конвенция о правах инвалидов (ООН, 2006) и Протокол №1 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Во всех этих документах закреплено право каждого человека на образование без дискриминации его по каким-либо признакам.

Конституционные права на образование детей с ОВЗ отражены в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ [13]. В законе содержатся статьи (ст. 42, ст. 55, ст. 59, ст. 79) регулирующие специальные гарантии и особые условия получения образования лицами с ОВЗ и закрепляющие их право на получение образования с гарантируемой психолого-педагогической, медицинской и социальной помощью.

Для создания в образовательной организации специальных условий обучения и воспитания необходимо предоставить заключение психолого-медико-педагогической комиссии (далее – ПМПК), которая устанавливает статус «ребенок с ОВЗ», дает комплексную оценку состояния здоровья и степени ограничения жизнедеятельности. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» трактует данный статус так: «обучающийся с ограниченными возможностями здоровья – физическое лицо, имеющее недостатки в физическом и (или) психологическом развитии, подтвержденные психолого-медико-педагогической комиссией и препятствующие получению образования без создания специальных условий» [13]. Следовательно, дети с ОВЗ – это не все дети, имеющие

медицинский диагноз, а только те, которые испытывают потребность в специальных условиях обучения.

В настоящее время действует утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 19 декабря 2014 года № 1598 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования обучающихся с ограниченными возможностями здоровья» [8] ФГОС НОО обучающихся с ОВЗ, вступивший в силу 1 сентября 2016 года. Следовательно, в целях обеспечения реализации права на образование обучающихся с ОВЗ, образовательный процесс должен быть организован в соответствии с установленным для данной категории обучающихся ФГОС.

На прошедшем 20 июня 2017 г. заседании Совета Минобрнауки России по вопросам образования лиц с ОВЗ и инвалидов в Министерстве образования и науки РФ были затронуты вопросы по программе «Доступная среда» [6]. Указанная программа ориентирована на решение ряда проблем детской инвалидности, связанных с наличием препятствий, мешающих интеграции детей с ОВЗ в общество. В рамках данной программы в течение 5 лет создавались специальные условия для инклюзивного образования в общеобразовательных учреждениях. С 2016 года формат программы был скорректирован – теперь в качестве поддержки предоставляются субсидии на создание условий для реализации адаптированных программ преимущественно в коррекционных школах или школах, в которых есть коррекционные классы.

Несмотря на осуществляющуюся государственную политику в области развития инклюзивного образования и включения детей с ОВЗ в образовательный процесс, остается ряд организационных и материально-финансовых проблем, препятствующих реализаций конституционного права на образование детьми с ОВЗ.

Обозначим важнейшие из них:

1. Недостаточно квалифицированная подготовка педагогического состава;
2. Подготовка учащихся категории «норма» к факту общего обучения с детьми с ОВЗ;
3. Обеспечение безбарьерной среды;
4. Оснащение учебных помещений оборудованием для обеспечения доступности образовательного процесса;
5. Отсутствие психолого-медико-педагогического и социального сопровождения.

Рассмотрим указанные проблемы.

1. Недостаточно квалифицированная подготовка педагогического состава образовательной организации для обучения детей с ОВЗ.

Эффективность внедрения инклюзивного образования во многом зависит от специальной психолого-педагогической подготовки педагогических кадров. В связи с тем, что подготовка бакалавров и магистров в области инклюзивного образования началась достаточно недавно, ведется организация семинаров и курсов повышения квалификации на базах вузов для педагогов образовательных учреждений. Но существующая система подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в области инклюзивного образования недостаточна и не вполне качественна для последующей организации работы в инклюзивных классах. Проблемой здесь является то, что некоторые педагоги не готовы менять свой педагогический стиль и осваивать новые методы и приемы работы, так как считают, что этим должны заниматься более узкие специалисты: дефектологи, логопеды, специальные психологи.

Кроме того, при реализации инклюзивного образования педагогам образовательных учреждений нужна специализированная комплексная помощь со стороны тьюторов и специалистов в области коррекционной педагогики. Несмотря на то, что в настоящее время в России определены должностные обязанности тьютора общего образования и специальность «тьютор» внесена в «Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих», раздел «квалификационные характеристики должностей работников образования», на практике чаще всего должность тьютора занимают специальные педагоги, логопеды, дефектологи, психологи и студенты профильных вузов.

2. Подготовка учащихся категории «норма» к факту общего обучения с детьми с ОВЗ.

Инклюзивное образование подразумевает под собой, что дети с ОВЗ будут получать образование вместе со своими нормально развивающимися сверстниками. Но многие дети, в силу своего воспитания и окружения, не могут воспринимать ровесников с «особенностями» как полноценных членов общества. Изолированность детей с ОВЗ от общества привела к целому ряду социальных проблем, связанных, в первую очередь, с психолого-педагогической неготовностью детей категории «норма» адекватно взаимодействовать со сверстниками с ОВЗ. Это связано, в том числе, и с недостатком информации о детях с ОВЗ и их возможностях, что привело к развитию психологических «барьеров», стереотипов и предрассудков по отношению к особым детям в школьной среде.

Нормально развивающиеся дети, обучающиеся с детьми с ОВЗ, постепенно начинают осознавать, что у них много общего. В инклюзивных классах дружба между детьми категории «норма» и детьми с ОВЗ становится обычным делом. Особенно явно это в тех случаях, когда дети с ОВЗ посещают школу неподалеку от своего места жительства, и, следовательно, имеют больше возможностей встречаться со своими одноклассниками вне школы [4, с. 47].

3. Обеспечение безбарьерной среды для лиц с ОВЗ.

Доступная среда – одна из главных составляющих реализации инклюзивного образования. Обеспечение полноценного участия детей с ОВЗ в общественной жизни школы предусматривает создание специальных условий для беспрепятственного доступа к объектам инфраструктуры образовательного учреждения. И, несмотря на то, что в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» есть пункт, который дает право ребенку с ОВЗ пойти в школу по месту жительства, вероятность того, что это школа готова его принять очень мала. Самая распространенная проблема – это школьные здания старой постройки, архитектурная среда которых не удовлетворяет критерию доступности. В некоторых образовательных организациях предусмотрены пандусы для детей с нарушением опорно-двигательного аппарата или же звонки при входе в школу для предупреждения охраны. Но для того, чтобы человек на коляске смог подняться на верхние этажи в школьном здании должен быть предусмотрен лифт или хотя бы подъемники на лестницах, но они встречаются очень редко. В то же время остаются без внимания лица, имеющие иные проблемы со здоровьем, для которых нужны другие меры, требующие определенных материальных затрат для создания надлежащих условий обучения [1, с. 262]. К примеру, для лиц с нарушением зрения крайне важно, чтобы ступени лестниц были покрашены в контрастные цвета и были оборудованы перилами, а названия классных кабинетов были бы написаны на табличках крупным шрифтом контрастных цветов и продублированы шрифтом Брайля.

4. Оснащение учебных помещений оборудованием для обеспечения доступности образовательного процесса.

Для полноценного и качественного образования детей с ОВЗ для каждой категории необходимы различные современные технические средства обучения, специализированное оборудование, комнаты для коррекционных занятий и т. д. Все перечисленное является достаточно затратным с точки зрения финансов, но во многих образовательных учреждениях отсутствуют даже простые и универсальные средства обучения детей с ОВЗ, такие как развивающие комплексы и тренажеры, акустические и информационные системы, специальные учебные пособия и письменные принадлежности, интерактивная компьютерная доска с проектором и т. п.

5. Отсутствие психолого-медико-педагогического и социального сопровождения.

Эффективность инклюзивного образования зависит не только от возможностей и желания ребенка, но также и от наличия на всех этапах обучения квалифицированного, постоянного и целенаправленного психолого-медико-педагогического и социального сопровождения. Это сопровождение включает не только специальную коррекционно-развивающую работу с детьми с ОВЗ, но обязательно и работу с администрацией

образовательного учреждения, педагогическим и детским коллективом, родителями. Недостаток финансирования приводит к проблемам обеспечения полноценного психолого-медико-педагогического и социального сопровождения детей с ОВЗ в образовательном учреждении, так как оно требует взаимодействия нескольких квалифицированных специалистов различного профиля (психологов, социальных педагогов, логопедов, специалистов-дефектологов и т. д.), необходимых при осуществлении инклюзивного образования.

Инклюзивное образование – новый способ обучения, дающий шанс каждому ребенку с ОВЗ получить качественное образование, адаптированное под его возможности и потребности. Но при включении инклюзивного образования в систему образования Российской Федерации образуется ряд проблем, препятствующих реализации конституционного права на образование детей с ОВЗ. Это проблемы: недостаточной квалифицированной подготовки педагогического состава; подготовки учащихся категории «норма» к факту общего обучения с детьми с ОВЗ; обеспечения безбарьерной среды; оснащения учебных помещений оборудованием для обеспечения доступности образовательного процесса; отсутствия психолого-медико-педагогического и социального сопровождения. Для решения данных проблем инклюзивного образования необходимо осуществление комплекса мер, направленного на всестороннее развитие инклюзивного образования. В частности, это развитие педагогического потенциала и повышение уровня специальной подготовки кадров, развитие инфраструктурно-материальных условий и распространение в обществе знаний о лицах с ОВЗ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Баранов В. А., Приженникова А. Н. Актуальные вопросы организационно-правового характера инклюзивного образования в российской федерации // Образование и право. – 2017. – № 9. – С. 261–268.
2. Голодок Д. А., Алексеева М. С. Противоречия в инклюзивном образовании детей с ОВЗ в правовом государстве // Инновационная наука. – 2016. – № 11-2. – С. 166–168.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399.

4. Мухамадиярова Г. Ф., Усманова С. Г. Инклюзивное образование: содержание и практика // Мир науки, культуры, образования. – 2015. – № 1. – С. 45–47.
5. Пирбудагова Д. Ш., Керамова С. Н. Реализация права на образование детьми с ограниченными возможностями здоровья: конституционно-правовой аспект // Юридический вестник ДГУ. – 2016. – № 3. – С. 61–65.
6. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2020: Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2015 г. № 1297 [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420319730>.
7. Об утверждении Порядка обеспечения условий доступности для инвалидов объектов и предоставляемых услуг в сфере образования, а также оказания им при этом необходимой помощи: Приказ Минобрнауки России от 09.11.2015 г. № 1309 [Электронный ресурс] // Министерство образования и науки Российской Федерации. – Режим доступа: <https://минобрнауки.рф/документы/7619>.
8. Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования обучающихся с ограниченными возможностями здоровья: Приказ Минобрнауки России от 19.12.2014 г. № 1598 [Электронный ресурс] // Министерство образования и науки Российской Федерации. – Режим доступа: <https://минобрнауки.рф/документы/5132>.
9. Репина И. Б., Немцова В. В. Особенности нормативно-правового обеспечения обучения и воспитания детей с ограниченными возможностями здоровья в российской федерации // Взаимодействие науки и общества: проблемы и перспективы: сборник статей международной науч.-практ. конф.: в 4 ч. – Уфа, 2017. – Ч.2 – С. 171–173.
10. Саламанская декларация о принципах, политике и практической деятельности в сфере образования лиц с особыми потребностями [Электронный ресурс] // NotaBene. – Режим доступа: http://www.notabene.ru/down_syndrome/Rus/declarat.html.
11. Старовойт Н. В., Антонова О. В. Трудности реализации инклюзивного образования в дошкольной образовательной организации // Молодой ученый. – 2017. – № 21. – С. 450–452.
12. Сулейманова Е. Е. Инклюзивное образование в России: проблемы на современном этапе развития // Инновационное обеспечение уровня образования студентов в высших учебных заведениях. – 2017. – №1. – С. 109–113.

13. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174.
14. Шаповалова В. С. Нормативно-правовое обеспечение специального и инклюзивного образования лиц с ограниченными возможностями здоровья // Синергия. – 2016. – № 5. – С. 26–33.

ВОРОШКЕВИЧ С. А., РУТМАН Е. Я.
НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ДОГОВОРА РЕНТЫ
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Аннотация. В статье рассматриваются особенности оформления договора ренты в Республике Беларусь, проблемные аспекты существенных условий договора, а также проводится сравнительный анализ отдельных видов договора ренты. Выработаны предложения по совершенствованию законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: договор ренты, существенные условия, пожизненная рента, договор пожизненного содержания с иждивением, форма договора.

VOROSHKEVICH S. A., RUTMAN E. YA.
SOME LEGAL ASPECTS OF ANNUITY CONTRACT
IN THE REPUBLIC OF BELARUS

Abstract. The article deals with the specifics of drafting annuity contracts in the Republic of Belarus. The problematic aspects of the essential terms of the contract are considered. The types of annuity contracts are compared. Suggestions have been made to improve legislation in this area.

Keywords: annuity contract, essential conditions, life annuity, life estate agreement, form of contract.

Вопросы, связанные с некоторыми изменениями социально-экономической ситуации в Беларуси, привели к разнообразию форм получения доходов от распоряжения имуществом. Одной из таких форм на сегодняшний день является институт ренты.

Институт ренты приобрел статус одного из неоднозначных и сложных институтов гражданского права Республики Беларусь, поэтому многие, касающиеся его, вопросы не находят в законодательстве однозначного решения.

Легальное определение договора ренты закреплено в ст. 554 Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее – ГК) [2], где говорится, что по договору ренты одна сторона (получатель ренты) передает другой стороне (плательщику ренты) в собственность имущество, а плательщик ренты обязуется в обмен на полученное имущество периодически выплачивать получателю ренту в виде определенной денежной суммы либо предоставления средств на его содержание в иной форме. Основываясь на положениях гражданского права, следует отметить, что договор ренты является практически единственным гражданско-правовым договором, для которого законодателем предусмотрено требование обязательного соблюдения нотариальной формы независимо от вида и стоимости передаваемого по данному договору имущества.

В соответствии с п. 1 статьи 166 ГК несоблюдение нотариальной формы сделки влечет ее недействительность. Однако важным представляется п. 2 указанной статьи, который предусматривает возможность реализации отсутствия нотариального удостоверения в судебном порядке, когда одна из сторон полностью или частично выполнила сделку, требующую нотариального удостоверения, а другая – уклоняется от такого удостоверения. В данном случае суд вправе по требованию исполнившей сделку стороны признать сделку действительной, и сделка регистрируется в соответствии с решением суда [2].

Статья 555 ГК предусматривает, что договор ренты, предметом которого является недвижимое имущество, подлежит не только нотариальному удостоверению, но и государственной регистрации [2]. Важно отметить, что государственной регистрации подлежит как сам договор, так и переход права собственности по нему.

Как справедливо отмечает Н. А. Сыроедов, полная замена нотариального удостоверения процедурой государственной регистрации не может быть окончательно оправдана [10, с. 93]. Во-первых, процесс государственной регистрации не связан с консультативными функциями, которые входят в компетенцию нотариуса. В связи с этим актуализируется вопрос, касающийся составления договора ренты. Стороны вынуждены будут либо составлять договор самостоятельно, либо обращаться за его составлением к посредникам, оказывающим юридические услуги. Данный факт свидетельствует о том, что значительно увеличатся материальные затраты сторон, направленные на заключение сделки.

Во-вторых, переход функций нотариусов, направленных на проверку материально-правовой стороны сделки к регистрирующим органам, вызовет необходимость обеспечения последних опытными сотрудниками с высшим юридическим образованием, что вызовет сложность в практическом применении указанной нормы. Согласно ст. 38 Закона Республики Беларусь от 22 июля 2002 г. № 133-З «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним» государственная регистрация возникновения и перехода права на недвижимое имущество оформляется путем выдачи заявителю свидетельства (удостоверения) о государственной регистрации, а государственная регистрация сделки оформляется путем совершения регистрационной надписи на оригинале документа, выражающего содержание зарегистрированной сделки [9].

Считаем целесообразным согласиться с мнением российского исследователя Н. В. Золотко, который отмечает, что сам факт заключения договора или иной сделки вовсе не означает, что все обязательственные права из этой сделки возникли [6, с. 90]. Стороны обладают правом перенести их возникновение на более поздний срок, в том числе, соединив с каким-нибудь событием под отлагательным условием. Следовательно, объективно выполнять функции единственного доказательства возникновения, изменения или прекращения

обязательственного права государственной регистрации сложнее, чем осуществлять такой же объем функций в отношении вещных прав.

Заслуживает внимания вопрос о том, по какому критерию законодатель определяет круг сделок, подлежащих государственной регистрации. На наш взгляд, этот вопрос нуждается в детальном исследовании со стороны ученых. В связи с этим, на наш взгляд, необходимо разработать критерии, которые позволят выяснить, какие сделки подлежат государственной регистрации. Например, в качестве критериев рекомендуем выделить следующие: предмет договора, срок выплаты ренты, ее размер и др. Следует подчеркнуть, что анализ практики заключения договора ренты свидетельствует о том, что еще не выработаны единые подходы к разрешению вопросов, возникающих в связи с определением содержания данного договора. Разделяем точку зрения Т. М. Халецкой, которая объясняет это тем, что в законодательстве на сегодняшний день рентные обязательства не урегулированы должным образом [12, с. 76]. Так, существенными условиями договора ренты являются: предмет, цена, форма и обеспечение исполнения обязательства по выплате ренты.

Предметом договора ренты является передаваемое по договору под выплату ренты имущество. Вместе с тем в юридической литературе высказывается и иная точка зрения относительно состава предмета договора ренты. Так, А. П. Сергеев утверждает, что договором всех видов ренты выступает, с одной стороны, то имущество, которое отчуждается под выплату ренты, а с другой, сама рента, которая выплачивается ее получателю [5, с. 158]. Указанный подход к определению предмета анализируемого договорного элемента следует признать не соответствующим действительности обязательства. При этом далее А. П. Сергеев рассматривает ренту (рентные платежи) в составе цены договора.

Основанием для дискуссий также является вопрос о возможности рассмотрения безналичных денег, бездокументарных ценных бумаг, других имущественных прав, информации, результатов интеллектуальной деятельности, работ, услуг предметом договора ренты. Договор ренты – договор, по которому происходит переход права собственности. В качестве объекта права собственности может выступать индивидуально-определенная вещь (движимая, недвижимая), наличные деньги, документарные ценные бумаги. Исходя из законодательной конструкции договора, вышеперечисленные объекты нельзя признать предметом договора ренты [3, с. 371]. Вместе с тем, цену договора составляют установленные в договоре рентные платежи в виде определенной денежной суммы или иного имущества [8, с. 55].

Рента, выраженная в денежной форме, независимо от вида договора ренты, требует оценки ее стоимости (определения цены). Это подтверждают п. 1 ст. 554 ГК, п. 1 ст. 561 ГК, п. 1 ст. 568 ГК [2]. Следовательно, цена ренты, выраженной в денежной форме, является

существенным условием договора ренты. Отметим, что натуральное выражение ренты не требует оценки стоимости (цены) для признания ее существенным условием договора. Оно является таковым само по себе. Следует обратить внимание на то, что в ГК закреплён исчерпывающий перечень статей, регулирующих договор ренты. Как известно, к конкретному виду договора ренты должны применяться нормы статей ГК о его виде (разновидности). При отсутствии специальной нормы права применяются общие положения о договоре ренты, урегулированные ГК.

Субсидиарно к договору ренты применяются правила о купле-продаже (гл. 30 ГК), если имущество передается за плату, и правила о договоре дарения (гл. 32 ГК), если имущество передается бесплатно [3, с. 372].

При применении правил о купле-продаже и дарении необходимо учитывать два основания:

- 1) они применяются к отношениям сторон по передаче и оплате имущества;
- 2) они применяются, если иное не установлено правилами главы о ренте и пожизненном содержании с иждивением и не противоречат существу договора ренты.

Важно отметить, что применение правил о консенсуальном договоре дарения исключается, учитывая реальный характер договора ренты.

Рассматривая содержание договора постоянной ренты следует заметить, что в договоре может быть определена выкупная цена постоянной ренты. Если же данное условие в договоре отсутствует, то выкупная цена определяется: а) если имущество передано под выплату ренты с оплатой, как годовая сумма подлежащей выплате ренты; б) если имущество передано под выплату ренты бесплатно, как годовая сумма подлежащей выплате ренты и цена переданного по договору имущества [8, с. 57]. Полагаем, что отсутствие законодательного закрепления выкупной цены в качестве существенного условия указывает на оспоримость данного вида договора.

На наш взгляд, целесообразно закрепить условие о выкупной цене ренты в качестве существенного для постоянной ренты, изменив ст. 565 ГК, исключив из нее части 2 и 3, изложив в следующей редакции: «Выкуп постоянной ренты в случаях, предусмотренных статьями 563 и 564 настоящего Кодекса, производится по цене, определенной договором постоянной ренты. Порядок расчета выкупной цены является существенным условием договора постоянной ренты». Предлагаемое изменение позволит максимально защитить интересы обеих сторон рентного обязательства и поспособствует повышению рентабельности указанного на рынке юридических услуг. Представляется заслуживающим внимания вопрос правового регулирования видов договора ренты. В частности, в ГК 1998 года введена новая

глава 33, посвященная договору ренты и ее видам: постоянной, пожизненной и пожизненному содержанию с иждивением.

Одной из актуальных проблем в данной сфере является отсутствие в ГК определения договора пожизненной ренты, что оставляет открытыми вопросы, касающиеся его субъектного состава, предмета, прав и обязанностей сторон, их взаимоотношений по реализации условий договора, которые необходимо теоретически исследовать. Как отмечает Н. В. Ковалева, одним из дискуссионных вопросов на сегодняшний день является вопрос о соотношении договора пожизненного содержания с иждивением с договором пожизненной ренты [7, с. 19]. Из ст. 554 ГК следует, что рента подразделяется на: постоянную, пожизненную и ренту пожизненного содержания с иждивением [3]. Все они в ГК выделены в качестве самостоятельных институтов, оформляемых отдельными гражданско-правовыми договорами. Однако, на наш взгляд, ренту пожизненного содержания с иждивением следует рассматривать подвидом пожизненной ренты.

На признание пожизненного содержания с иждивением подвидом пожизненной ренты указывает п. 1 ст. 554 ГК, содержащий общее определение договора ренты, распространяющееся и на пожизненную ренту. Закрепленное в п. 1 ст. 572 ГК понятие договора пожизненного содержания с иждивением практически полностью совпадает с этим общим определением договора ренты, в частности пожизненной. В связи с тем, что общая норма о договоре пожизненной ренты в целом идентична с нормой о пожизненном содержании с иждивением, то договор пожизненного содержания можно считать подвидом договора пожизненной ренты.

Некоторые авторы имеют противоположные взгляды. Так, А. П. Сергеев и Г. А. Волков считают, что различия существуют как между постоянной и пожизненной рентой, с одной стороны, и пожизненным содержанием с иждивением, с другой, так и между пожизненной рентой и пожизненным содержанием с иждивением, с одной стороны, и постоянной рентой, с другой [4, с. 156; 1, с. 444–445]. Особенности, присущие лишь данному конкретному виду ренты, характерны в наибольшей степени для пожизненного содержания с иждивением, что связано с доверительным характером возникающим при этом обязательства. В то же время А. П. Фоков и В. Ф. Чигир рассматривают возмездное содержание с иждивением как подвид пожизненной ренты [11, с. 395; 13, с. 95].

Подчеркнем, что специальное указание в названии главы 33 ГК на пожизненное содержание с иждивением сделано с целью выделения некоторых особенностей пожизненной ренты, которая может являться условием о содержании. Вывод о том, что пожизненное содержание с иждивением является подвидом договора пожизненной ренты следует не только из смысла ст. 572 ГК, но и ст. 554 ГК, которая содержит положение о том, что пожизненное

содержание с иждивением может быть установлено на условии пожизненной ренты [7, с. 20]. Как известно, в ГК отсутствует указание на то, что договор пожизненного содержания с иждивением является подвидом договора пожизненной ренты, а напротив он выделен в отдельный параграф и оговорен в главе 33 ГК. Такое положение не соответствует сущности норм договора ренты, поскольку регулирование договора пожизненного содержания с иждивением во многом обеспечивается нормами договора пожизненной ренты. Таким образом, проанализировав нормы ГК, необходимо отметить, что пожизненная рента может быть установлена на условиях пожизненного содержания с иждивением. В связи с этим считаем целесообразным закрепить в ГК норму, определяющую договор пожизненного содержания с иждивением как подвид договора пожизненной ренты.

Разделяя позицию Н. В. Ковалевой, полагаем, что следует внести изменения в название главы 33 ГК, исключив из него слова «... и пожизненное содержание с иждивением», назвав главу «Договор ренты» [7, с. 20]. На наш взгляд, в целях полного урегулирования отношений в данной сфере необходимо параграф 4 «Пожизненное содержание с иждивением» исключить из ГК, объединив нормы указанного параграфа в параграф 3 «Пожизненная рента». Думается, на практике данные преобразования будут эффективными. Таким образом, рассмотрев некоторые вопросы правового регулирования договора ренты и его видов, целесообразно сделать вывод о том, что данный институт гражданского права нуждается в более подробной законодательной регламентации. Важное значение имеет и субъективный фактор, поскольку от полноты условий, включенных в договор обеими сторонами, зависит правовая природа и длительность действия договора.

ЛИТЕРАТУРА

1. Волков Г. А. Рента и пожизненное содержание с иждивением // Гражданское право: учебник для вузов / под ред. В. В. Залесского, проф. М. М. Россолова. – М.: Юнити-Дана. – Закон и права, 2002. – С. 444–450.
2. Гражданский кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс]: 7 декабря 1998 г., № 218-З: принят Палатой представителей 28 октября 1998 г.: одобр. Советом Респ. 19 нояб. 1998 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 9 янв. 2017 г. № 14-З // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. – 12.01.2017. — 2/2452.
3. Гражданское право. В 3 томах. Т. 2: учебник / Т. В. Авдеева [и др.]; под ред. д-ра юрид. наук, профессора, засл. юриста БССР В. Ф. Чигира. – Минск: Амалфея, 2010. – 960 с.

4. Гражданское право: учебник в 3 т. / Е. Ю. Валявин, И. В. Елисеев [и др.]; отв. ред. А. П. Сергеев, Ю. К. Толстой. – 4-е изд., перераб. и доп. — М.: ТК Велби, Проспект, 2005. – Т. 2. – 843 с.
5. Гражданское право: учебник для вузов: в 3-х томах / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2008. – Т. 2. – 846 с.
6. Золотко Н. В. Договоры ренты в гражданском праве России: дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2002. – 190 с.
7. Ковалева Н. В. Понятие договора пожизненной ренты и его правовые признаки // Юридический журнал. – 2007. – № 3. – С. 19–23.
8. Маньковский И. А., Вабищевич С. С. Гражданское право. Особенная часть: учеб. пособие. – Минск: Адукацыя і выхаванне, 2013. – 368 с.
9. О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 22 июля 2002 г., № 133-З; в ред. Закона Респ. Беларусь от 24.10.2016 г. № 439-З // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. – 15.11.2016. – 2/2437.
10. Сыроедов Н. А. Регистрация прав на землю и другое недвижимое имущество // Гос-во и право. – 1998. – № 8. – С. 90–97.
11. Фоков А. П. Гражданское право. Общ. и Особенная части: учебник / А. П. Фоков [и др.]; под ред. А. П. Фокова. – М.: КНОРУС, 2005. – 688 с.
12. Халецкая Т. М. Содержание договора ренты: проблемы теории и практики // Права Беларуси. – 2004. – № 42. – С. 76–79.
13. Чигир В. Ф. Новый Гражданский кодекс Республики Беларусь: общий обзор. – Минск: Амалфея, 1999. – 160 с.

КАРПОВ К. Н.
К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ
ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Статья посвящена вопросу определения правового статуса прокуратуры Российской Федерации, поскольку до настоящего времени точно не определено положение прокуратуры в системе органов государственной власти Российской Федерации. Подчеркивается универсальный характер прокурорской деятельности. Производится разграничение понятий правоохранительных органов и прокуратуры.

Ключевые слова: прокуратура Российской Федерации, прокурорская деятельность, орган государственной власти, правоохранительные органы, принцип разделения властей.

KARPOV K. N.
ON LEGAL STATUS OF PUBLIC
PROSECUTION SERVICE OF RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article deals with the issue of determining the legal status of the Public Prosecution Service of the Russian Federation. Currently the position of public prosecution in the system of public authorities of the Russian Federation is not determined. The universal nature of prosecutorial activities is a distinctive feature of this body of state power. The author separates public prosecution from the law enforcement agencies of Russia.

Keywords: public prosecution service, prosecutorial activities, state authority, law enforcement agencies, principle of separation of powers.

Рассмотрение вопроса о правовом статусе государственного органа (органа государственной власти) представляется крайне важным, поскольку именно правовой статус свидетельствует о роли и месте данного конкретного органа в системе государственной власти, его целях, задачах, функциях и полномочиях. При этом в теории государства и права принято выделять словосочетание «механизм государства», под которым в наиболее широком смысле этого слова понимаются органы государства и государственные организации, совокупность государственных органов и организаций, а также публичные службы и корпорации [1, с. 105].

Однако до настоящего времени место, занимаемое прокуратурой в системе государственной власти Российской Федерации, точно не определено. Еще в 2013 году (до внесения известных изменений в название главы 7 Конституции Российской Федерации) нами было высказано мнение о том, что с правовой точки зрения было бы справедливым

внести в название главы 7 Конституции России дополнение и именовать ее не “Судебная власть”, а “Судебная власть и прокуратура”. Кроме того, нами предлагалось ч. 1 ст. 129 российской Конституции дополнить положением о том, что прокуратура осуществляет *высший* (курсив мой – Карпов К. Н.) надзор за исполнением законов органами государственной и муниципальной власти, общественными объединениями и гражданами; а, в целом, деятельность прокуратуры в полном объеме регламентировать не просто федеральным законом, а федеральным конституционным законом, поскольку основы правового статуса прокуратуры России заложены в конституционных нормах [2]. Тот факт, что в настоящее время главный закон государства в названии одной из своих глав упоминает, наряду с судебной властью, и прокуратуру, говорит о важности и значимости места прокуратуры в системе государственной власти Российской Федерации.

Изменения, которые произошли в Конституции, относительно регулирования правового статуса прокуратуры Российской Федерации, с одной стороны уменьшили градус научной полемики по данной проблематике, но, в то же время, позволили некоторым ученым сделать новые выводы о месте и роли прокуратуры Российской Федерации в системе государственной власти России на современном этапе и перспективах развития ее статуса.

Так, профессор Г. Н. Королев в своей статье “Сохранится ли прокуратура России как единая система?”, размышляя над местом прокуратуры в системе органов государства, задается вопросом “будет ли прокуратура РФ и впредь составлять единую самостоятельную систему либо будет частью другой системы? И тогда закономерен вопрос - частью какой системы? Не хотелось бы строить домыслы, но вполне можно предположить, что этой системой может стать Министерство юстиции”. Кроме того, автор указанной статьи указывает, что в связи с внесением конституционных поправок, в результате которых глава государства приобрел новые полномочия по формированию прокурорского корпуса высшего и среднего эшелонов, представляется целесообразным внести предложение о том, что Президент Российской Федерации осуществляет руководство деятельностью прокуратуры России [3].

Один из авторов учебника Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА) по прокурорскому надзору, Джатиев В. С., предлагает рассматривать прокуратуру Российской Федерации как отдельный вид государственной власти. При этом указанный автор отмечает, что “было бы логично ст. 10 Конституции РФ изложить в новой редакции с указанием существования четырех видов деятельности государства и соответствующих четырех видов органов государственной власти, закрепив тем самым их объективную природу, взаимообусловленность и

взаимосвязи. Государство не может существовать без права, законов. Отсюда предназначение органов законодательной власти – осуществление законодательной деятельности. Реализация законодательных предписаний – предназначение органов исполнительной власти. Для осуществления правосудия – рассмотрения и разрешения по существу различных дел – существуют органы судебной власти (суды). Органы же прокуратуры предназначены посредством прокурорского надзора обеспечивать реализацию законов субъектами подзаконной деятельности – органами исполнительной и судебной властей, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и лицами, представляющими в правоотношениях собственные интересы. В совокупности все четыре вида государственной деятельности представляют собой ни что иное, как государственное управление обществом (государственное социальное управление), а четыре вида государственных органов являются специализированными по видам деятельности структурными подразделениями единого государственного механизма” [4, с. 54].

Отметим также, что в Рекомендациях по результатам парламентских слушаний "Роль и место прокуратуры в системе государственных институтов Российской Федерации", утвержденных протоколом Совета палаты – Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 17.06.2008 года подчеркивалось, что прокуратура Российской Федерации ни функционально, ни структурно не включена в классическую триаду ветвей государственной власти (законодательная, исполнительная, судебная), тогда как положения теории разделения властей в завершенном виде были сформулированы еще в XVIII веке. В то же время европейская и мировая практика государственного строительства прошедшего периода свидетельствует о создании и успешном функционировании множества институтов, обладающих государственно-властными полномочиями, но не вписывающихся ни в одну из трех (а по сути, четырех) указанных подсистем государственной власти. В России к таким институтам относятся, в частности, Центральный банк Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. В этом же ряду должна рассматриваться и прокуратура.

Определяя место прокуратуры в системе органов государственной власти, следует исходить не из догматичного толкования теории разделения властей вне исторического контекста, а из особенностей Российского государства с учетом современных реалий организации и функционирования власти ... При таком понимании социальной значимости прокуратуры ее независимость от всех ветвей власти (на всех их уровнях) должна расцениваться как крупное достижение в государственном строительстве в современной России [5].

На наш взгляд, прокуратуру Российской Федерации нельзя рассматривать как составную часть ни одной из ныне конституционно провозглашенных подсистем государственной власти, поскольку она занимает особое положение, которое не свойственно иным институтам государственной власти.

Прокуратура России обладает всеми признаками, позволяющими отнести ее к органу, наделенному самостоятельными властными полномочиями, и, соответственно, отнести ее к отдельному элементу государственной власти Российской Федерации. Представляется правильным определить место прокуратуры в системе государственной власти России как конституционный орган государственной надзорной власти, наделенный соответствующими функциями и полномочиями [6].

При этом, на наш взгляд, прокуратура России не может быть отнесена к правоохранительным органам в классическом понимании этого термина.

Не умаляя значения правоохранительного потенциала органов прокуратуры, которые действуют в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, хотелось бы выделить признаки, которые бы характеризовали прокуратуру как орган, располагающийся несколько в ином правовом поле (как конституционного органа государственной надзорной власти).

Во-первых, следует отметить, что на прокуратуру, в первую очередь, возлагается обязанность по надзору за тем, как сами правоохранительные органы осуществляют свою деятельность, и именно в контексте реализации этой надзорной функции прокуратуры можно непосредственно говорить об осуществлении ею правоохранительной деятельности. Кроме того, статьей 5 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” установлена недопустимость вмешательства, воздействия или воспрепятствования в какой-либо форме на прокурора с целью повлиять на принимаемое им решение. Такое вмешательство может повлечь за собой установленную законом ответственность.

Во-вторых, в соответствии со статьей 8 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” прокуратура осуществляет координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Сущность такой координационной деятельности правоохранительных органов будет состоять во взаимосогласованной реализации полномочий каждого правоохранительного органа для реализации общих целей. Рассмотрение прокуратуры именно как правоохранительного органа ставит под вопрос осуществление ею координационной деятельности. Обоснованное выведение прокуратуры из числа правоохранительных органов имеет своей целью сформировать такую систему

координации, при которой координация осуществлялась бы органом, который, с одной стороны, не входит в саму систему правоохранительных органов, а с другой стороны обладает властными полномочиями в отношении данных органов при нарушении ими требований законодательства Российской Федерации. Такое, в определенной мере надсистемное положение прокуратуры, должно способствовать принятию объективных решений при координации ею деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

В-третьих, не стоит забывать, что прокуратура при реализации надзорной функции за исполнением законов не подменяет иные государственные органы – т.е. на прокуратуру не могут быть возложены функции иных органов (в том числе и правоохранительных), более того инициативные действия прокурорских работников по выполнению функций иных государственных институтов запрещены законом.

В-четвертых, научная специальность, в рамках которой исследуются научные, правовые, организационно-структурные, методологические основы деятельности органов судебной власти и прокуратуры, органов исполнительной власти в сфере правоохранительной и правозащитной деятельности, а также правоохранительных и правозащитных институтов гражданского общества обоснованно разграничивает прокурорскую и правоохранительную деятельность и именуется в настоящее время не иначе как “Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность”.

В-пятых, в соответствии с п.1 ст.40 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» служба в органах и организациях прокуратуры является федеральной государственной службой, а прокурорские работники являются федеральными государственными служащими. В предыдущей редакции ст. 2 Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации" устанавливалась система государственной службы, которая включала в себя государственную гражданскую службу, военную службу, а также правоохранительную службу. Исходя из системы государственной службы, действовавшей на тот момент, а также характеристики правоохранительной деятельности, именно правоохранительная служба была наиболее близка к той деятельности, которой осуществляла прокуратура, однако исследователями отмечались противоречия данной редакции закона и необходимость внесения изменений.

Федеральным законом от 13.07.2015 № 262-ФЗ статья 2 Федерального закона «О системе государственной службы в Российской Федерации» была изложена в новой редакции, в результате чего на данный момент система государственной службы включает в

себя государственную гражданскую службу; военную службу, а также государственную службу иных видов, т.е. была исключена правоохранительная служба как таковая, что позволяет теперь с полной уверенностью именовать службу в органах и организациях прокуратуры как минимум уже не правоохранительной, а государственной службой иного вида (государственная служба в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации).

В Разъяснении Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления об исключении из системы государственной службы «правоохранительной службы» и включении в нее «государственной службы иных видов» от 6 июля 2016 г. отмечалось, что работа над проектом федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» велась около 10 лет, но так и не была завершена. В законодательстве Российской Федерации нет определения понятия «правоохранительный орган», то есть не определены критерии и признаки, которым он должен соответствовать. Также не поименованы государственные органы, которые являются правоохранительными. ... законопроектом учитывался зарубежный опыт, который идет не столько по пути принятия общих законов, сколько по пути создания актов по каждому виду правоохранительной службы. В соответствии с пунктом 2 статьи 9 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» перечни типовых должностей федеральной государственной службы иных видов будут утверждаться Президентом Российской Федерации, однако в настоящее время такой перечень не разработан и не утвержден [7].

Отметим также, что в Настольной книге прокурора отмечается, что деятельность прокуратуры, основанная на установленной законом компетенции, носит надведомственный, универсальный характер [8, с. 19].

Таким образом, именно исходя из универсального характера деятельности прокуратуры следует считать, что *прокуратура осуществляет именно прокурорскую деятельность, нежели правоохранительную.*

С учетом изложенного сформулируем вывод о том, что прокуратура Российской Федерации обладает всеми признаками органа, осуществляющего на основании Конституции Российской Федерации и федерального законодательства надзорную государственную власть в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, а также защиты прав и свобод человека и гражданина, и охраняемых законом интересов общества и государства.

Такое место прокуратуры в системе государственной власти Российской Федерации, на наш взгляд, может положительно сказаться не только на деятельности государственных институтов, а, следовательно, и на укреплении государства в целом, но и будет способствовать гармонизации отношений между человеком и государством, и, таким образом, ускорит процесс становления гражданского общества в Российской Федерации. Становление гражданского общества в России, на наш взгляд, неразрывно связано с необходимостью развития и совершенствования правового статуса прокуратуры Российской Федерации, как одного из столпов, своего рода краеугольных камней стабильности и укрепления российского государства и общества, стража законности и правопорядка в стране.

И совершенно не случайно ст. 1 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” целями деятельности прокуратуры Российской Федерации, помимо обеспечения единства, верховенства и укрепления законности, определяет как защиту прав и свобод человека и гражданина, так и охраняемых законом интересов общества и государства.

Таким образом, именно на прокуратуру России законом возлагается роль своеобразного поверенного интересов как, с одной стороны, человека и гражданина, так и, с другой стороны, интересов всего российского общества и государства. Эта роль крайне ответственна, ибо необходим очень мудрый подход для того, чтобы различить, зачастую, очень тонкую грань между интересами гражданина и интересами государства и общества. В этой связи, на наш взгляд, прокурорскому работнику невозможно обойтись без изучения и знания современных концепций соотношения государства и гражданского общества, а также соответствующих нормативных правовых актов [9].

Такая характеристика роли и места прокуратуры Российской Федерации еще раз подчеркивает ее самостоятельность, независимость и принципиальную невозможность вхождения прокуратуры ни в одну из действующих подсистем государственной власти, закрепленных статьями 10 и 11 Конституции Российской Федерации.

Приведенная аргументация свидетельствует также и о том, что правовой статус прокуратуры Российской Федерации подлежит дальнейшему совершенствованию.

Прежде всего, само законодательное регулирование деятельности прокуратуры России должно осуществляться не федеральным, а федеральным конституционным законом, поскольку основы правового статуса прокуратуры Российской Федерации урегулированы положениями Конституции Российской Федерации, поставившей прокуратуру на один уровень с уже официально провозглашенной судебной властью (см. главу 7 Конституции Российской Федерации).

Кроме того, настоятельно необходимо установление именно высшего надзорного статуса для всей надзорной деятельности органов прокуратуры России, поскольку прокуратура, что весьма существенно отличает ее от других контрольно-надзорных органов, в соответствии с п.1 ст. 1 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” осуществляет надзор от имени всего российского государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Морозова Л. А. Теория государства и права: учебник / под ред. Л. А. Морозовой. – М.: Эксмо, 2011. – 464 с.
2. Карпов К. Н. Прокуратура в системе государственной власти России // Традиции и новации в системе современного российского права: Сборник Международной научно-практической конференции. – М.: МГЮА им. О. Е. Кутафина, 2013. – С. 58–59.
3. Королев Г. Н. Сохранится ли прокуратура России как единая система? // Законность. – 2014. – № 10. – С. 16–18.
4. Джатиев В. С. Прокурорский надзор: учебник / под ред. А. Ф. Смирнова и А. А. Усачева. – М.: Юрайт, 2016. – 402 с.
5. Рекомендации по результатам парламентских слушаний "Роль и место прокуратуры в системе государственных институтов Российской Федерации", утвержденных протоколом Совета палаты - Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 17.06.2008 года // Официальный сайт Дальневосточной транспортной прокуратуры. – Режим доступа: <http://www.dvtp.ru/node/298>.
6. Карпов К. Н. Прокуратура в системе государственной власти России // Традиции и новации в системе современного российского права: Сборник Международной научно-практической конференции. – М.: МГЮА им. О. Е. Кутафина, 2013. – С. 58–59.
7. Разъяснение Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 6 июля 2016 г. // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. – Режим доступа: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Razyasneniya-po-otdelnym-voprosam/item/154902>.

8. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова и О. С. Капинус. – М.: Юрайт, 2016. – Ч. 1. – 429 с.
9. Карпов К. Н. Совершенствование правового статуса прокуратуры Российской Федерации в контексте становления гражданского общества // Сборник статей IV Международной научной студенческой конференции. – Иркутск: Иркутский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2016. – С. 213–216.