

ISSN 2073-8838

**Труды
Оренбургского
института
(филиала) МГЮА**

№ 1 (47) / 2021

Оренбург 2021

Оренбургский институт МГЮА

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)»
ОРЕНБУРГСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)**

**Труды
Оренбургского института
(филиала) МГЮА
№ 1 (47) / 2021**

ОРЕНБУРГ – 2021

УДК 34

ББК 67

Т – 78

Учредитель: Оренбургская областная общественная организация «Попечительский совет Оренбургского института (филиала) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Редакционный совет:

КОЛОТОВ А.Ф. директор института, заведующий кафедрой теории государства и права, к.ю.н., доцент, председатель совета (главный редактор)

ШНИТЕНКОВ А.В. заместитель директора по научной работе, профессор кафедры уголовного права и криминологии, д.ю.н., доцент (ответственный редактор)

АФАНАСЬЕВ С.Ф. Саратовская государственная юридическая академия, заведующий кафедрой арбитражного процесса, д.ю.н., профессор

БАВСУН М.В. Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, заместитель начальника по научной работе, д.ю.н., профессор

БОЛТИНОВА О.В. Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры финансового права, д.ю.н., профессор

ВАРЛЕН М.В. Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), директор института «Аспирантура и докторантура», профессор кафедры конституционного и муниципального права, д.ю.н., доцент

ВОСКОБИТОВА Л.А. Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заведующий кафедрой уголовно-процессуального права, д.ю.н., профессор

БУКАЕВ Н.М. Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики, д.ю.н., профессор

ГРОМОШИНА Н.А. Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства, д.ю.н., профессор

ЕФИМЦЕВА Т.В. Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заведующий кафедрой предпринимательского и природоресурсного права, д.ю.н., доцент

ЖОЛОбОВА Г.А. Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заведующий кафедрой истории государства и права, д.ю.н., доцент

ИСАЕНКОВА О.В. Саратовская государственная юридическая академия, заведующий кафедрой гражданского процесса, д.ю.н., профессор

КВАНИНА В.В. Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет), д.ю.н., профессор

КОБЗЕВА С.И. Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры трудового права и права социального обеспечения, д.ю.н., профессор

МИЩЕНКО Е.В. Оренбургский государственный университет, декан юридического факультета, д.ю.н., доцент

ПЛОТНИКОВ А.И. Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заведующий кафедрой уголовного права и криминологии, д.ю.н., доцент

САЛИЕВА Р.Н. Институт проблем экологии и недропользования Академии наук Республики Татарстан, заведующий лабораторией правовых проблем недропользования и экологии, д.ю.н., профессор

СОЛОДКАЯ М.С. Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры общегуманитарных, социально-экономических, математических и естественнонаучных дисциплин, д.ф.н., профессор

СТЕПАНЕНКО Ю.В. Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры административного права и процесса, д.ю.н., профессор

ТИМОФЕЕВ Н.С. Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, профессор кафедры конституционного и муниципального права, д.ю.н., профессор

ФЕДОРОВА М.Ю. Советник Конституционного Суда Российской Федерации в Управлении конституционных основ трудового законодательства и социальной защиты, д.ю.н., профессор

ХАЛДЕЕВА Н.В. Магаданский областной краеведческий музей, главный научный сотрудник, д.ю.н., доцент

ЩЕПАЧЕВ В.А. секретарь Совета (ассоциации) муниципальных образований Оренбургской области, д.ю.н.

ЭКИМОВ А.И. заведующий кафедрой теории и истории государства и права Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова, д.ю.н., профессор, Заслуженный юрист РФ

Т 78 Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. № 1 (47). – Оренбург, 2021. – 139 с.

ISSN 2073-8838

«Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА» рекомендуются Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук.

В научных статьях рассматриваются проблемы, связанные с функционированием государственно-правовой организации общества России и зарубежных стран.

Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-26041 от 18 октября 2006 г. выдано Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникации и охране культурного наследия.

Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ).

ББК 67

ISSN 2073-8838

Подписной индекс 41232 в Объединенном каталоге «Пресса России».

Адрес редакции: 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50. Тел. (3532) 319911

E-mail: post@oimsla.edu.ru

<http://www.oimsla.edu.ru/page/nauchnyy-zhurnal>

© Оренбургский институт (филиал) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Оглавление

Раздел первый

ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВА, ПРАВА, ОБЩЕСТВА И ПОЛИТИКИ

АРХИРЕЙСКАЯ Т.Ю.

Поправка-2020: обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных 5

БЕРДЕГУЛОВА Л.А., ЧЕРНОВА Э.Р.

Тенденции децентрализации в унитарных европейских государствах 12

БРОВЧЕНКО Н.В.

Влияние пандемии covid-19 на совершенствование законодательства о местном самоуправлении 17

БЫЧКОВА Е.И., ГЛЕБОВА Ю.И.

Концепция совершенствования теоретической модели местного референдума как формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления 20

ГАНИНА О.Ю.

Исторический опыт формирования и развития органов местного самоуправления в России 24

ЖУКОВА С.М.

Особенности государственного регулирования обращения биологически активных добавок к пище в Российской Федерации 28

КОНОВАЛОВ В.А.

Ренессанс публичной службы в Российской Федерации 33

КОЧЕТКОВА Е.А.

Эволюция механизма государства в условиях чрезвычайного положения 37

ЛАПОЧКИНА Е.П., ВОЛНЕНКО Е.М.

Влияние решений Европейского Суда по правам человека на законодательство и судебную практику Российской Федерации 43

СОКОЛОВА А.И., ДУШИНА К.С.

Самобытность правового пространства в сохранении и развитии местного самоуправления России 51

СОКОЛОВА О.В.

Баланс интересов личности и государства: правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации 55

СОЛОДКАЯ М.С., КАТКОВА В.А.

Эффективность реализации государственной региональной подпрограммы «Развитие системы поддержки одаренных детей и талантливой молодежи в Самарской области» за 2015-2019 гг. 60

СТРЕЛЕЦ Ю.Ш.

Моральный, правовой и политический смыслы общественного договора 67

УСТЮЖАНИНОВА Е.А.

Суд как крайнее средство правовой защиты в системе гражданского правосудия Великобритании 72

ШЕШУКОВА Г.В., ШИНКОВА С.С.

Легитимность власти как фактор конституционного процесса 77

Раздел второй

ВОПРОСЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

КОЛОТОВ В.А.

Отдельные вопросы реализации права на отказ от иска, изменение предмета или основания иска и заключение мирового соглашения в групповом производстве 86

ПОТАПЕНКО Е.Г.

Основания и направления сближения правового регулирования цивилистических процессуальных отношений 92

Раздел третий

УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

БЕССОНОВА И.В., КУЗНЕЦОВ А.В.

Вопросы толкования и квалификации преступлений против правосудия 98

КУЯНОВА А.В., СТАРОСТИНА А.А.

О некоторых проблемах иммиграционного контроля и выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства в деятельности подразделений по вопросам миграции 102

РЕЗЕПКИН А.М.

Статья 264 УПК РФ требует гарантий 105

САЮШКИНА Е.В., КАЛЮЖИНА В.М.

Следственный судья в российском уголовном процессе: «за» и «против» 110

ШНИТЕНКОВ А.В.

Должностное лицо и лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации, в уголовном законе 115

Раздел четвёртый

ВОПРОСЫ ТРУДОВОГО, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПРАВА И ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

ЕФИМЦЕВА Т.В., ШЕВЛЯКОВА И.М.

Правовое регулирование инновационной деятельности в сфере образования в Российской Федерации 120

КУЗЬМИНА М.В.

Особенности механизма реализации компенсационной функции права в публично-правовой сфере (на примере института национализации имущества) 125

Раздел пятый

ВОПРОСЫ ПЕДАГОГИКИ И ИНОСТРАННОГО ЯЗЫКА В НЕЯЗЫКОВОМ ВУЗЕ

ИЛБЮТЮК С.В.

О роли экстралингвистических знаний в обучении переводу будущих юристов 130

МОИСЕЕВА Л.В.

О роли латинского языка в развитии методов преподавания иностранных языков 134

Раздел первый

ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВА, ПРАВА, ОБЩЕСТВА И ПОЛИТИКИ

АРХИРЕЙСКАЯ ТАТЬЯНА ЮРЬЕВНА

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50,
post@oimlsa.edu.ru

ПОПРАВКА-2020: ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ЛИЧНОСТИ, ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА ПРИ ПРИМЕНЕНИИ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ, ОБОРОТЕ ЦИФРОВЫХ ДАННЫХ

ARKHIREYSKAIA TATIANA YURYEVNA

PHD in Law, associate professor of the Department of constitutional and international law Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, post@oimlsa.edu.ru

AMENDMENT-2020: ENSURING THE SECURITY OF THE INDIVIDUAL, SOCIETY AND THE STATE IN THE APPLICATION OF INFORMATION TECHNOLOGIES, THE TURNOVER OF DIGITAL DATA

Аннотация. Конституционная поправка включила в перечень предметов исключительного ведения Российской Федерации обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных. Это свидетельствует о качественной трансформации в механизме регулирования цифровой безопасности. В статье исследуется степень полноценности нормативного закрепления личной, общественной и государственной защищенности в информационной сфере.

Ключевые слова: поправка в Конституцию, информационные технологии, информация, цифровые данные, безопасность личности, общества и государства, национальная безопасность.

Review. The constitutional amendment included in the list of subjects of the exclusive jurisdiction of the Russian Federation the security of the individual, society and the state in the use of information technologies, the circulation of digital data. This indicates a qualitative transformation in the mechanism of digital security regulation. The article examines usefulness of the normative consolidation of personal, public and state security in the information sphere.

Keywords: constitutional amendment, information technology, information, digital data, security of the individual, society and the state, national security.

Конституционная реформа 2020 г., ознаменованная внесением 206 поправок в Конституцию Российской Федерации и масштабным обновлением национального законодательства, коснулась большинства стратегических сфер государственной и общественной жизни.

Бесспорно, одной из существенных поправок, выступило дополнение ст. 71 гл. 3 Конституции Российской Федерации новым предметом федерального ведения – «обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных (п. «м»).

Как видим, конституционный законодатель вписал в текст основного закона ранее не закрепленные институты – «информационные технологии» и «оборот цифровых данных». Полагаем, что их появление среди объектов конституционного регулирования – правовая адаптация кардинальных мировых изменений, которые сегодня охарактеризованы как этап «четвертой промышленной революции».

Как определяет президент Всемирного Экономического Форума в Давосе Клаус Шваб, четвертая промышленная революция началась на рубеже нового тысячелетия и опирается на цифровую револю-

цию. Ее основные черты – цифровые технологии, основанные на аппаратном и программном обеспечении, искусственный интеллект и обучающиеся машины, которые с каждым годом становятся более усовершенствованными и интегрированными, вызывают трансформацию общества и глобальной экономики. В ходе этой революции новейшие технологии и универсальные инновации распространяются значительно быстрее и куда более масштабно¹.

Таким образом, для цифровых технологий уже не существует границ, а мир превращается в глобально связанное информационное общество. Формирующаяся тенденция исторически значима, подтверждает, что вопросы безопасности обрели повышенную актуальность и требуют серьезного внимания, ответственности государства. Как правильно подчеркивает И.Л. Бачило, важно помнить, что информационное общество является гражданским, социальным, демократическим, правовым, максимально безопасным для человека и государства².

В сходном состоит позиция Конституционного Суда Российской Федерации, который, давая заключение о соответствии вносимых поправок 1, 2 и 9 главам Конституции Российской Федерации, указал, что изменения конституционных правомочий и функций государства, вносимые в главу 3 Конституции, по своему содержанию представляют собой дополнительные гарантии реализации конституционных прав и свобод, предусмотренных главой 2 Конституции Российской Федерации³.

С целью уяснить правовое содержание новой конституционной формулировки, обратимся к действующим нормативным конструкциям в указанной сфере и определим степень качества и полноценности законодательного оформления таких институтов как «информационные технологии», «оборот цифровых данных», «безопасность личности, общества и государства».

Информационные технологии и цифровые данные. Отношения, возникающие при применении информационных технологий, регулирует Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», с изменениями от 30 декабря 2020 г.⁴. Как следует из понятийно-категориальной характеристики закона, под информацией понимаются «све-

дения (сообщения, данные) независимо от формы их представления», а информационные технологии представляют собой «процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов» (ст. 2). Закон включает принципы правового регулирования отношений в сфере информации, устанавливает правовой режим информации применительно к ее общедоступной форме и сведениям ограниченного доступа, определяет субъекты, правила применения информационных технологий, правовые, организационные и технические меры защиты информации, ответственность за правонарушения в данной сфере.

При всей своей передовой роли регулятора в информационной сфере, Закон об информации вообще не содержит упоминание о цифровых данных и их обороте. Получается, что помимо конституционной нормы и внесенных на ее основе изменений в конституции и уставы субъектов Российской Федерации, законодательное упоминание об обороте цифровых данных в настоящее время отсутствует. О постепенном переходе к обороту цифровых данных упоминается в ряде постановлений Правительства, а также решений Коллегии Евразийской экономической комиссии, что, безусловно, вызывает позитив, но недостаточно на законодательном уровне⁵.

Если речь идет о цифровом государстве и экономике, основанной на данных, регулировать правовой режим последних должен закон с его легальными определениями и точными формулировками. Законодательная неопределенность, или законодательство ненадлежащего качества криминализируют нерегулированные отношения, напрямую затрагивают реализацию прав человека и их защиту. Как пишет А.В. Сулопаров «информация», «сведения» и «данные» не являются синонимичными, имеют свой смысл и контекст, в котором должны употребляться, что в конечном итоге может влиять на квалификацию уголовных преступлений информационного характера⁶.

Таким образом, что понимать под цифровыми данными мы можем только догадываться и выдвигать гипотезы.

В мире ИТ-технологий значительная часть цифровых данных представлена в форме больших

¹ Шваб К. Четвертая промышленная революция. М., 2016 (Top Business Awards).

² Цит. по: Полякова Т. А., Жарова А. К. Научный семинар «Проблемы информационного права и информационной безопасности» // Труды Института государства и права РАН. 2017. № 1. С. 173.

³ Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 16 марта 2020. № 0001202003160037.

⁴ СЗ РФ. 2006. № 31 (Ч. I) Ст. 3448. Далее - Закон об информации.

⁵ См., напр.: Постановление Правительства РФ от 31 марта 2020 г. № 379 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов»; Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 23 июня 2020 г. № 85 «О внесении изменений в техническое задание на оказание услуг по разработке и внедрению евразийской сети промышленной кооперации, субконтрактации и трансфера технологий» [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/basesearch/оборот цифровых данных> (дата обращения: 04.03.2021).

⁶ Сулопаров А. В. Соответствие норм Уголовного кодекса России принципу единства и определенности терминологии на примере терминов «информация», «сведения», «данные» // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 11. С. 94-98.

данных – «bigData». Этот термин был введен К. Линчем в 2008 г.⁷ Для характеристики bigData ввели упрощенные критерии, которые назвали по правилу пяти V: объём (volume), скорость (velocity), многообразии (variety), достоверность (Veracity) и стоимость (Value)⁸. Это означает, что большие данные появляются при наличии значительного массива неструктурированной информации, которую требуется быстро обработать.

Закон об информатизации предусматривает существование информации в форме «открытых данных», под которыми подразумевается общедоступная информация, размещаемая ее обладателями в сети «Интернет» в формате, допускающем автоматизированную обработку без предварительных изменений человеком в целях повторного ее использования (п. 4 ст. 7).

Возникает логичный вопрос: когда идет речь о цифровых данных, следует ли под ними подразумевать только открытые данные? Как верно отмечает Э. В. Талапина, нелишне напомнить, что цифровые термины приходят в право из сферы информационных технологий (ИТ-сферы), и полезно учитывать их первичное значение. При определении состава больших данных важную роль играет разграничение раскрытых (опубликованных) и открытых данных, так как эти понятия не идентичны и достаточно широко используются в ИТ-среде. В массивы больших данных входят и раскрытые, и открытые данные как часть данных, доступных для обработки теми или иными средствами программного обеспечения. Раскрытые данные – это любые сведения в любой форме о чем-либо, которые может легально и без ограничений получить каждый заинтересованный пользователь. Открытые данные (open data) – это конкретная ИТ-технология по раскрытию и поддержанию актуальных на данный момент сведений в машиночитаемом формате, обеспечиваемых определенной государственной структурой. Но главное назначение использования открытых данных заключается в применении этих данных в ИТ-сервисах и системах⁹. Следовательно, по мнению специалистов, открытые данные выступают только частью цифровых данных. Получается, законодатель этот факт не учитывает, или не успевает учитывать.

Вышеуказанное подтверждает, что Закон об информации необходимо реформировать. Как пишет Э.В. Талапина, разумно протестировать Закон об информации в новых цифровых условиях в режиме регулятивной песочницы, что позволит выяснить, какие нормы абсолютно устарели, какие нуждаются в модификации, а какие без проблем применимы к цифровым технологиям работы с данными¹⁰.

Обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информацион-

ных технологий. Основополагающее значение безопасности личности, общества и государства устанавливает Стратегия национальной безопасности, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683¹¹.

Национальная безопасность означает такое состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации. Национальная безопасность включает в себя оборону страны и развернутую систему видов, среди которых отдельно выделены государственная, общественная, информационная безопасность, безопасность личности (п. 6).

По замыслу Стратегии основной угрозой государственной и общественной безопасности в информационной сфере выступает «деятельность, связанная с использованием информационных и коммуникационных технологий для распространения и пропаганды идеологии фашизма, экстремизма, терроризма и сепаратизма, нанесения ущерба гражданскому миру, политической и социальной стабильности в обществе» (п. 43). В этой связи главными направлениями обеспечения государственной и общественной безопасности являются усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности и прав собственности, совершенствование правового регулирования предупреждения преступности (в том числе в информационной сфере), развитие взаимодействия органов обеспечения государственной безопасности и правопорядка с гражданским обществом, расширение международного сотрудничества в области государственной и общественной безопасности.

Указ Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» определяет понятие и границы информационной сферы¹². В границы информационной сферы включается совокупность информации, объектов информатизации, информационных систем, сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», сетей связи, информационных технологий, субъектов, деятельность которых связана с формированием и обработкой информации, развитием и использованием названных технологий, обеспечением информационной безопасности, а также совокупность механизмов регулирования соответствующих общественных отношений (п. 1). Информационная безопасность толкуется Доктриной как состоя-

⁷ Lynch C. Bigdata: How do your data grow? // Nature. 2008. Vol. 455. №. 7209. P. 28-29.

⁸ Tsvetkov V. Ya. Complexity Index // European Journal of Technology and Design 2013. Vol. (1)/ № 1. P. 64-69.

⁹ Талапина Э. В. Закон об информации в эпоху больших данных // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2020. Т. 11. Вып. 1. С. 10. С. 4-18.

¹⁰ Талапина Э. В. Указ. соч. С. 14.

¹¹ СЗ РФ. 2016. № 1 (Ч. II) Ст. 212.

¹² СЗ РФ. 2016. № 50. Ст. 7074.

ние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних информационных угроз (подп. «б» п. 2).

Как видим, угрозы и негативные факторы, возникающие в информационной сфере, стратегические и доктринальные акты России подразделяют на три самостоятельных и равных между собой видов: 1) угрозы личности, 2) угрозы обществу 3) угрозы государству. Вышесказанное учел также конституционный законодатель. По мнению инициаторов поправки, новый предмет ведения, закрепленный в п. «м» ст. 71 основного закона, приравнивает обеспечение безопасности личности к вопросам обороны и безопасности, «подчеркивая значимость тех вызовов, которые стоят перед страной»¹³.

В первую очередь Конституция заявляет о безопасности личности. По смыслу используемого в других конституционных нормах значения термина «личность», речь идет не только о гражданах России, но любом человеке без привязки к гражданству.

Не вызывает возражений тот факт, что цифровое пространство открыло гражданам удобные и полезные способы для решения конкретных запросов, получения услуг, предоставило новые возможности в области получения информации. С другой стороны, растет обеспокоенность по поводу киберпреступности и кражи личных данных, которые делают уязвимыми реализацию ряда прав и свобод человека и гражданина. Пункт 14 Доктрины информационной безопасности констатирует, что в настоящее время возросли масштабы компьютерной преступности, прежде всего в кредитно-финансовой сфере, увеличилось число преступлений, связанных с нарушением прав человека и гражданина, в том числе в части, касающейся неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайны, при обработке персональных данных с использованием информационных технологий. При этом методы, способы и средства совершения таких преступлений становятся все изощреннее.

Закон об информации не использует словосочетания «безопасность личности», но содержит ряд норм, посвященных безопасности физических лиц и предусматривает: защиту «информационной безопасности детей» (п. 4 ч. 1 ст. 12); «обеспечение безопасности персональных данных» (ч. 10, ч.ч. 18.3, ч. 18.5, ч. 18.5, ч. 18.18 ст. 14.1); «обеспечение безопасности биометрических персональных данных» (ч. 11 ст. 14.1).

В отношении защиты второго субъектного вида безопасности при применении информационных технологий – безопасности общественной, законодательство также содержит самостоятельные правовые регуляторы. Обращает внимание, что Конституция Рос-

сийской Федерации в редакции поправок-2020 уделила категории «общество» существенное внимание. Если в прежней версии Основного закона, термин общество использовался в словосочетаниях «общественные объединения» (ст.ст. 13, 19, 30, 46), «общественная безопасность» (п. «б» ст. 72) и общественный порядок (п. «е» ч. 1 ст. 114), то в настоящем варианте он встречается 16 раз в виде таких понятий как «общество» (п. «м» ст. 71; ст. 75.1; п. «е.5» ч. 1 ст. 114), «общественная безопасность» (п. «б» ч. 1 ст. 72, п. «д.1» ст. 83, п. «к» ч. 1 ст. 102), «общественное здоровье» (п. «ж» ч. 1 ст. 72, п. «ж» ст. 83), «общественная деятельность» (ч. 5 ст. 95), «общественный порядок» (п. «е» ч. 1 ст. 114), «гражданское общество» (п. «е.1» ч. 1 ст. 114).

Из многочисленных социологических подходов к определению понятия «общество», можно заключить, что под ним понимается исторически сложившаяся, устойчивая и развивающаяся система связей между людьми, проживающих на общей территории, детерминированная экономическими отношениями, объединенная общей культурой, которая поддерживается силой законов, традиций, обычаев, социальных институтов (гражданское общество)¹⁴.

В юридическом контексте под обществом следует понимать все предусмотренные законом общественные институты: общественные объединения, организации и другие коллективные формы (ассоциации, союзы), формы непосредственного выражения власти народа и общественное самоуправление, гражданское общество, систему общественного контроля.

14 ноября 2013 г. Президент Российской Федерации утвердил Концепцию общественной безопасности в Российской Федерации¹⁵. Под общественной безопасностью понимается состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (п. 4). Общественная безопасность является одним из основных направлений национальной безопасности государства.

Анализ положений Концепции позволяет нам сделать вывод, что защита общества при применении информационных технологий, обороте цифровых данных не входит в перечень основных источников угроз и не указана в долгосрочной перспективе самостоятельной мерой обеспечения общественной безопасности.

Угроза опасности обществу в информационном пространстве пресекается в законодательстве об информационных технологиях. Так, Закон об инфор-

¹³ Путин поддержал предложение закрепить в Конституции норму о кибербезопасности личности [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/politika/7843713> (дата обращения: 06.03.2021).

¹⁴ Российская социологическая энциклопедия / РАН. Ин-т социал.-полит. исслед.; Под общ. ред. акад. РАН Г. В. Осипова. М., 1998. С. 330; Общая социология: Учебное пособие / Под общ. ред. проф. А. Г. Эфендиева. М., 2000. С. 257; Зборовский Г. Е. Общая социология: Учебник. 3-е изд., испр. и доп. М., 2004. С. 506.

¹⁵ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утв. Указом Президента РФ от 14 ноября 2013 г. № Пр-2685 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154602/ (дата обращения: 07.03.2021).

мации устанавливает запрет на распространение информации, которая «оскорбляет общественную нравственность, выражается в явном неуважении к обществу» (п. 5 ч. 1 ст. 10.6, ч. 1 ст. 15.1). Здесь примем во внимание, что до настоящего времени определения понятию общественная нравственность не существует и этот пробел законодателю надлежит исправлять.

В юридической науке под нравственностью понимаются идеи о справедливости, добре и зле, плохом и хорошем, внутренние, духовные качества, сложившиеся на основе оценки поведения людей в данных условиях жизни общества¹⁶.

В силу нашего представления о нравственности определенные признаки конструкции общественной нравственности можно увидеть в п. 11 Стратегии национальной безопасности, где идет речь о возрождающихся традиционных российских духовно-нравственных ценностях, когда у подрастающего поколения формируется достойное отношение к истории России, происходит консолидация гражданского общества вокруг общих ценностей, формирующих фундамент государственности, таких как свобода и независимость России, гуманизм, межнациональный мир и согласие, единство культур многонационального народа Российской Федерации, уважение семейных и конфессиональных традиций, патриотизм. Однако, отсутствие прямого, законодательного указания на элементы общественной нравственности подрывает механизм защиты единых моральных ценностей общества.

Как указывает А.И. Овчинников, оскорбление общественной нравственности можно нанести не только весьма ограниченным кругом средств, но и многими другими (культурными провокациями, фотографиями, пародиями, высказываниями о ментальности народа)¹⁷. Разделяя мнение автора, добавим, что в сети нанести подобный вред гораздо быстрее и масштабнее.

В административном и уголовном механизмах информационной безопасности постепенно развиваются и дополняются способы правовой защиты личности и общества. Так, в Кодексе об административных правонарушениях содержатся три главы, касающихся правонарушений в указанной сфере (глава 6 «Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность», глава 13 «Административные правонарушения в области связи и информации», глава 20 «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность»)¹⁸. Аналогичные главы имеются в Уголовном кодексе – глава

25 «Преступления против здоровья населения и общественной нравственности», глава 28 «Преступления в сфере компьютерной информации»¹⁹.

В 2019 г. ст. 20.1 КоАП «Мелкое хулиганство» была дополнена ч. 3, предусматривающей ответственность за распространение в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», информации, выражающей в неприличной форме, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, явное неуважение к обществу, государству, официальным государственным символам Российской Федерации²⁰.

Что касается третьего, публичного вида безопасности – безопасности государства, Закон об информации защищает обеспечение «обороны страны, безопасности государства, охраны правопорядка и противодействия терроризму» (ч. 1 ст. 9, ч. 10 ст. 10.5., п. 2 ч. 16 ст. 14.1) «безопасности Российской Федерации» (п. 5 ст. 3, ч.ч. 3.1., 4, 6 ст. 10.1., п.п. 2, 3 ч. 2 ст. 15.8). В административном и уголовном законодательстве закреплены нормы, предусматривающие ответственность за правонарушения в указанной сфере (Глава 13 КоАП «Административные правонарушения в области связи и информации», глава 29 УК «Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства»).

Правовые установки Стратегии национальной безопасности и Доктрины информационной безопасности обозначают приоритеты в области безопасности государства и вытекающие из них потенциальные информационные угрозы. К национальным приоритетам относятся: защита суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности; оборона государства; стратегическое сдерживание и предотвращение военных конфликтов; политической и социальной стабильности Российской Федерации (Разделы II, IV Стратегии). В свою очередь информационными угрозами государственной безопасности выступают: трансграничный оборот информации для достижения геополитических, военно-политических, террористических, экстремистских, криминальных целей; техническая разведка; использование специальными службами отдельных государств средств оказания информационно-психологического воздействия; компьютерная преступность; компьютерные атаки на объекты критической информационной инфраструктуры (Раздел III Доктрины).

Традиционно суверенитет трактовался как монопольное право на установление и поддержание правопорядка на своей территории. В информационном пространстве, где происходит свободное цирку-

¹⁶ Овчинников А.И. Юридическая формализация понятия «общественная нравственность» // *Философия права*. 2016. № 6 (79). С. 103.

¹⁷ Овчинников А.И. Указ. соч. С. 102.

¹⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ, с изменениями от 24 февраля 2021 г. // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. I) Ст. 1.

¹⁹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ, с изменениями от 24 февраля 2021 г. // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

²⁰ Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2019. № 12. Ст. 1218.

лирование информации, акценты в интерпретации независимости государства меняются. Ученые полагают, что в современных реалиях понятие суверенитета требует переосмысления в контексте трех развивающихся процессов: межгосударственной интеграции, развития международного права и денационализации правового регулирования²¹.

Как отмечает Г.Г. Шинкарецкая, концепция глобального информационного общества еще не полностью сложилась, и непонятно, кто в ее рамках признается носителем юридических прав и обязанностей. В международном праве общепризнано, что государства сами создают для себя права и обязанности. В саммитах, на которых обсуждаются вопросы глобального информационного общества, участвует большинство государств, но принимаемые на них документы не носят обязательного характера. Юридическую силу они обретают путем закрепления их в национальном законодательстве и международных договорах²².

В настоящее время на международном уровне постепенно начинает складываться концепция международной информационной безопасности, оформленная в виде резолюций ООН²³. Однако, новый информационный правовой порядок, по мнению ученых, будет формироваться длительное время. Во-первых, государства пока не выработали собственного подхода к тому, что должно стать основой для обеспечения кибербезопасности. Во-вторых, возникают сложности в правовом регулировании в силу «мягкой» природы большинства норм международного информационного права. Помимо этого, ряд факторов свидетельствуют о снижении роли ООН в разработке норм в области информационной безопасности²⁴.

Следовательно, главная роль самообороны, обеспечения безопасности государства при применении информационных технологий возложена сегодня на национальное законодательство.

Резюмируя вышеизложенное, сделаем следующие выводы.

1. Информационные технологии – базовый ресурс, который качественно трансформировал безопасность личности, государства и общества.

2. Конституционная поправка п. «м» ст. 71 Кон-

ституции объективирована высокой степенью важности законодательной регламентации, а также масштабностью потенциальных угроз в сфере информационной безопасности.

3. Обеспечение безопасности при применении информационных технологий, обороте цифровых данных – самостоятельный правовой институт, который объединяет частную, общественную и публичную сферы. Он носит междисциплинарный характер и регулируется нормами международного, конституционного, административного, уголовного, информационного права.

4. Применение информационных технологий не должно создавать угрозу пренебрежения конституционными правами и свободами человека и гражданина, снижения уровня жизни и социально-экономического развития, суверенитету государства.

5. В целях реализации конституционных норм, Стратегия общественной безопасности должна быть дополнена новой угрозой – угрозой безопасности общества в цифровой среде.

6. Современный этап развития нормативной базы в области обеспечения информационной безопасности характеризуется как минимум двумя обстоятельствами. С одной стороны, базовые основы для реализации конституционной нормы получили реальное воплощение в нормативных актах. Однако, очевидно, что действующее законодательство в области информационной безопасности отличается низкой систематизацией и декларативностью. Существенная часть отношений в сфере обеспечения безопасного применения информационных технологий регулируется стратегиями, доктринами, которые хоть и являются системой официальных руководящих принципов, представлений государства, но выступают подзаконными нормативными актами.

7. Важно провести комплексный ребрендинг действующего законодательства на качественно новом уровне, сделав ядром нормативного правового регулирования информационной безопасности закон, который бы закреплял конкретный понятийно-категориальный аппарат, определял цель, задачи, а также механизм обеспечения национальной безопасности.

²¹ Институты публичной власти в условиях глобализации: монография / Под ред. Т.А. Васильевой, Н. В. Варламовой. М, 2020. С. 15, 87.

²² Цит. по: Полякова Т. А., Жарова А. К. Научный семинар «Проблемы информационного права и информационной безопасности» // Труды Института государства и права РАН. 2017. № 1. С. 176.

²³ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 53/70 от 4 января 1999 г. «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности» [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. Официальный сайт. URL: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/53/70&referer=/english/&Lang=R (дата обращения: 26.02.2021); Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 73/27 от 5 декабря 2018 года «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности» [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. Официальный сайт. URL: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/27&Lang=R (дата обращения: 26.02.2021); Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 73/264 от 22 декабря 2018 года «Advancing responsible State behaviour in cyberspace in the context of international security» [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. Официальный сайт. URL: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/266 (дата обращения: 26.02.2021).

²⁴ Капустин А. Я. К вопросу о международно-правовой концепции угроз международной информационной безопасности // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 6. С. 44-51; Сидорова Т. Ю. Международная информационная безопасность: правовые аспекты и деятельность ООН // Сибирский юридический вестник. 2020. № 3 (90). С. 106-108.

Библиографический список

1. Зборовский Г. Е. Общая социология: Учебник. 3-е изд., испр. и доп. – М.: Гардарики, 2004. – 592 с.
2. Институты публичной власти в условиях глобализации: монография / Под ред. Т. А. Васильевой, Н. В. Варламовой. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. – 272 с.
3. Общая социология: Учебное пособие / Под общ. ред. проф. А. Г. Эфендиева. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 654 с.
4. Овчинников А.И. Юридическая формализация понятия «общественная нравственность» // Философия права. – 2016. – № 6 (79). – С. 100-106.
5. Полякова Т.А., Жарова А.К. Научный семинар «Проблемы информационного права и информационной безопасности» // Труды Института государства и права РАН. – 2017. – № 1. – С. 172-188.
6. Российская социологическая энциклопедия / РАН. Ин-т социал.-полит. исслед.; Под общ. ред. акад. РАН Г. В. Осипова. – М.: Норма: Инфра-М, 1998. – 664 с.
7. Сидорова Т. Ю. Международная информационная безопасность: правовые аспекты и деятельность ООН // Сибирский юридический вестник. – 2020. – № 3 (90). – С. 103-108.
8. Сулопаров А.В. Соответствие норм Уголовного кодекса России принципу единства и определенности терминологии на примере терминов «информация», «сведения», «данные» // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 11. – С. 94-98.
9. Талапина Э.В. Закон об информации в эпоху больших данных // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2020. – Т. 11. – Вып. 1. – С. 4-18.
10. Шваб К. Четвертая промышленная революция. М.: Эксмо, 2016 (Top Business Awards).
11. Lynch С. Bigdata: How do your data grow? // Nature. – 2008. – Vol. 455. – № 7209. – P. 28-29.
12. Tsvetkov V. Ya. Complexity Index // European Journal of Technology and Design – 2013. – Vol. (1) № 1. – P. 64-69.

Рецензент: Соколова О.В., зам. директора Центра непрерывного образования Всероссийского государственного университета юстиции, к.ю.н., доцент.

БЕРДЕГУЛОВА ЛЮБОВЬ АЛЕКСЕЕВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, berdegulova-lyub@mail.ru

ЧЕРНОВА ЭЛЬВИРА РАМИЛЕВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры истории и теории государства и права ФГКОУ ВО «Уфимский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», 450103, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Муксинова, 2, erchernova@mail.ru

ТЕНДЕНЦИИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УНИТАРНЫХ ЕВРОПЕЙСКИХ ГОСУДАРСТВАХ

BERDEGULOVA LIUBOV ALEKSEEVNA

PHD in Law, associate professor of the Department of Civil law and civil procedures of Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, berdegulova-lyub@mail.ru

CHERNOVA ELVIRA RAMILEVNA

PHD in Law, associate professor of the Department of history and theory of state and law of Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, 450103, Russia, Ufa, Muksinova Street, 2, erchernova@mail.ru

TRENDS IN DECENTRALISATION IN UNITARY EUROPEAN STATES

Аннотация. Статья посвящена исследованию особенностей децентрализации в унитарных европейских государствах. Каждое государство формирует свою уникальную модель передачи полномочий и обязанностей с уровня центрального правительства органам власти на субнациональном уровне. Несмотря на положительные аспекты процесса децентрализации, следует обратить внимание на проблему ресурсного неравенства территорий в рамках государства. Перераспределяя полномочия, широко используется прием выравнивания финансовых условий для регионов, что не может не породить конфликты.

Ключевые слова: децентрализация, унитарные государства, государственное управление, субнациональный уровень, делегирование полномочий, деволюция, деконцентрация, централизация.

Review. The article is devoted to the study of the features of decentralization in unitary European states. Each State forms its own unique model of transferring powers and responsibilities from the central government level to the authorities at the subnational level. Despite the positive aspects of the decentralization process, attention should be paid to the problem of resource inequality of territories within the state. When redistributing powers, the technique of equalizing financial conditions for regions is widely used, which cannot but generate conflicts.

Keywords: decentralization, unitary states, public administration, subnational level, delegation of authority, devolution, deconcentration, centralization.

Современные системы государственного управления в Западной Европе за последние тридцать лет претерпели значительные изменения.

Реализация децентрализационных механизмов в системе государственного администрирования сопровождается процессом европейской интеграции и демонстрирует всё более заметную роль регионов как в экономическом развитии, так и в демократическом обновлении. Особый интерес представляет децентрализация в странах с унитарной формой государственного устройства.

Децентрализация, которую в том числе называют «тайной» революцией, реализуется в той или

иной степени в большинстве развивающихся и развитых стран и имеет серьезные системные последствия в силу своего сложного и системного характера. Участие в процессе децентрализации затрагивает все сферы жизни общества - от экологии и качества управления до национального богатства и экономического роста и, в более широком смысле, благосостояния граждан.

Эмпирические исследования и ряд примеров стран показывают, что децентрализация может способствовать повышению эффективности государственного сектора, демократизации и политической стабильности. Конечно, существуют и неудачные при-

меры децентрализации, когда реформы не были должным образом разработаны и реализованы. В отношении роли процесса перераспределения полномочий различные ученые высказываются по-разному: одни утверждают, что децентрализация способствует углублению демократии и развитию рыночной экономики, другие отмечают «пресечение волокиты», ликвидацию макроэкономической нестабильности и иные положительные моменты. То есть большинство ученых считают децентрализацию значимой и ценной¹.

Особенно внимательно это явление изучают в странах Европейского союза, так как там децентрализация принимает различные формы.

Под децентрализацией понимается передача полномочий и обязанностей с уровня центрального правительства выборным органам власти на субнациональном уровне (региональным правительствам, муниципалитетам и т. д.), имеющим некоторую степень автономии. Кроме того, децентрализация в содержательном срезе является перестройкой отношений между центральным правительством и субнациональными правительствами в сторону более кооперативной и стратегической роли национальных/федеральных правительств. Это также многомерная концепция, поскольку децентрализация охватывает три различных, но взаимосвязанных измерения: политическое, административное и финансовое.

Эти измерения взаимосвязаны: с одной стороны, не может быть финансовой децентрализации без политической и административной децентрализации. С другой стороны, без финансовой децентрализации политическая и административная децентрализация бессмысленны.

Реформы децентрализации осуществляются по самым разным политическим, историческим и экономическим причинам, которые сильно дифференцируются в разных странах. В одних случаях некоторые шаги в направлении децентрализации были в основном мотивированы стремлением к повышению уровня локального демократического контроля, а также большей эффективностью предоставления государственных услуг. Мегатенденции, такие как глобализация экономической деятельности и урбанизация, информационная революция, цифровизация, также способствуют усилению роли субнациональных региональных правительств. Участие в децентрализационной реформе в конечном счете является политическим вопросом и поэтому должно быть задумано и реализовано как часть более широкой стратегии территориального развития и более широких реформ государственного управления. Реформы децентрализации часто сопровождаются другими видами многоуровневых реформ управления, в частности реформами территориального и государственного управления.

Если рассматривать роль указанного выше процесса на конкретных примерах, то можно отметить тот факт, что в Испании децентрализация способство-

вала снижению этнической напряженности, за счет чего данное государство и сохранилось. Другие государства в вопросах децентрализации руководствовались скорее причинами технического плана, а никак не политическими мотивами. Так, в Нидерландах процесс децентрализации был инициирован в связи с необходимостью повышения эффективности органов местного самоуправления. Великобритания и Италия прибегли к перераспределению полномочий по причине обострения проблем функционирования законодательной власти. Данный процесс позволил преодолеть кризис, выделить самостоятельность ветви власти на региональном уровне в определенных вопросах.

В целом, большинство унитарных государств Европы при децентрализации передают региональным и местным властям полномочия в сфере коммунальных услуг, транспорта, образования и т.д. Тем самым регионы обретают более высокий статус, но самостоятельными автономиями не становятся, соответственно природа государственного устройства в стране не меняется с унитарной на федеративную.

Как уже было сказано выше, в Европе процесс делегирования полномочий осуществляется очень разнообразно. Каждое государство формирует свою уникальную модель, так как отличаются размеры территорий, национальный состав, исторический опыт страны. Кроме того, в Европе имеется множество государств, где отчетливо видна культурная разница между регионами.

Представления общества о роли центрального правительства также оказывают влияние на территориальную модель управления. Как правило, в государствах, в которых население исторически почувствовало все оттенки авторитарного стиля правления, к централизации формируется настороженное отношение и центристские настроения там заметно ослаблены. Соответственно, в таких странах отмечается высокий уровень децентрализации.

В современном мире выделяются следующие базовые модели децентрализации, а именно: деволюция, воплощенная в Британии, делегирование, которое успешно было реализовано в Германии, и так называемая деконцентрация, примененная во Франции.

Анализируя децентрализационные механизмы в Европе, особого внимания заслуживает реформа, реализованная в Великобритании. Традиционно Великобритания представляла собой сильно централизованное унитарное государство, несмотря на свою многонациональность и асимметрию между историческими регионами Англии, Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии.

С 1997 года, когда начался процесс делегирования полномочий, политический, административный и политический ландшафт Соединенного Королевства становится все более фрагментированным.

Деволюция создала новый уровень демократической политики в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии и, по существу, изменил Великобри-

¹ Богатырева О.Н. Процессы децентрализации в европейских странах // Право и управление. XXI век. 2018. № 2. С. 5-20.

танию как многоуровневую, квазифедеральную систему управления. Деволюция - это процесс децентрализации власти и предоставления большей власти местной администрации. В Великобритании деволюция означает передачу власти и принятие решений от парламента Великобритании в Лондоне к ассамблеям в соответствующих странах. Процесс этот постепенный и в некоторых аспектах продолжается по сей день.

Деволюция в Великобритании асимметрична, поскольку основные регионы обладают компетенцией действовать в различных областях в разной степени. Особого внимания заслуживает модель передачи полномочий в Шотландии - модель зарезервированных полномочий, подразумевающая, что шотландский парламент обладает компетенцией действовать во всех областях политики (транспорт, образование, правосудие, здравоохранение и т. д.), за исключением тех, которые закреплены за Лондоном (например, оборона, денежно-кредитная политика, конституционные дела и т. д.). Деволюция в Уэльсе, однако, была реализована по совершенно другим параметрам, в модели наделенных полномочиями. Созданная по результатам референдума 1997 года, Национальная ассамблея Уэльса имела право действовать только в определенных четко определенных областях политики, все остальное оставалось за Вестминстером. В соответствии с Актом Уэльса о Сенедде и выборах 2020 года, Национальная Ассамблея Уэльса официально сменила свое наименование и с 20 мая 2020 года называется Сенеддом.

В Шотландии, в свою очередь, стремление к независимости и непрерывное общественное и политическое обсуждение ее конституционного будущего завершились референдумом осенью 2014 года, который вызвал поддержку (хотя и не подавляющую) места в Союзе, а не за его пределами.

После референдума о независимости Шотландии в 2014 году и всплеска поддержки Шотландской националистической партии риторика деволюции резко изменилась по всей Великобритании.

Политический и политический ландшафт Великобритании в 2015 году был гораздо более разнообразным, чем два десятилетия назад. Не менее четырех различных избирательных систем используются для избрания представителей на местном (единственный передаваемый голос используется в Шотландии), региональном (система дополнительных членов используется в Шотландии и Уэльсе), национальном (Первый пост) и европейском (региональные списки) уровнях. Правительства меньшинств и коалиции стали нормой, а не исключением в Шотландии и Уэльсе, где националистические партии находятся или были в правительстве (Шотландская национальная партия (SNP) в Шотландии с 2007 года) или в коалиции (Plaid Cymru - Партия Уэльса 2007-2011).

С точки зрения Шотландии, развитие процесса деволюции принесло с собой различные проблемы и возможности. Ожидания относительно диффе-

ренциации политики между Эдинбургом и Лондоном были велики с самого начала. Тем не менее, с политической точки зрения референдум о независимости Шотландии в 2014 году и последовавший за ним всплеск поддержки Шотландской национальной партии дают четкое представление о самобытности Шотландии в рамках Соединенного Королевства. Политические последствия этой политической самобытности видны в явной оппозиции к продолжающейся программе жесткой экономии консервативного правительства в Великобритании.

Исходя из вышеизложенного следует, что в той мере, в какой события в Уэльсе были сосредоточены больше на исправлении конституционных нарушений, чем на разработке радикально иного политического контекста в Уэльсе, Шотландия боролась с довольно большими и навязанными ей самой ожиданиями.

К сожалению, реализуемая в Англии новая стратегия децентрализации, осуществляемая без стратегического и последовательного анализа всей структуры британской политики, рискует привести к дальнейшей фрагментации. Хотя это может способствовать инновациям, отсутствие элемента демократического обновления в Англии может создать серьезные проблемы для общественного контроля.

Не оспаривая демократической ценности передачи полномочий и не подрывая всеохватывающей направленности политики в Шотландии и Уэльсе, нет достаточных доказательств в поддержку утверждения о том, что передача полномочий сделала деятельность государственной службы в Уэльсе и Шотландии более эффективной и результативной.

Рассматривая проблему децентрализации, нельзя не отметить, что Хартия Европейского союза закрепила право на национальную индивидуальность государств-членов. Поэтому страны вправе выбирать любую модель государственного территориального устройства исходя из национальных интересов.

Европейская хартия местного самоуправления содержит принцип, сущность которого заключается в том, что граждане вправе участвовать в ведении государственных дел. Это важнейшая основа любого демократического государства. Поэтому все европейские страны обязаны формировать систему региональных и местных органов, обращая внимание на данный аспект. Для муниципалитетов обязательно должно быть характерно самоуправление.

То есть, указанный выше документ не устанавливает ограничительные правила, касающиеся государственного территориального деления. Структура власти может быть двух, трех, четырех и даже пяти уровней. На самом низком уровне должно осуществляться самоуправление, так как он самый близкий для граждан.

Что касается регионального уровня управления, то здесь также имеются определенные правила. Европейский статистический офис (Евростат) выделил стандарты классификации территориальных единиц, на которые государства должны опираться. Но это не порождает единообразие. В некоторых не-

больших по размеру государствах региональный уровень управления вовсе отсутствует в силу ненадобности (Люксембург). И, наконец, в ряде стран существует промежуточный уровень между муниципалитетом и регионом: Франция, Польша.²

Несмотря на достоинства процесса децентрализации в Европе, анализируемый процесс несет и определенные сложности. Прежде всего, они отмечают проблему неравенства территорий. Дело в том, что территории обладают различными ресурсами: одни могут финансироваться сами, другие – нет. Данная тенденция свойственна почти каждому государству, в результате чего широко используется выравнивание условий для регионов, что порождает конфликты. Другими словами, финансовые средства с помощью центра перераспределяются между регионами, что не всегда устраивает сильные в экономическом плане регионы.

В целом, каждое государство имеет свою финансовую модель государственного управления. Некоторые виды вызывают у исследователей вопросы. Так, во Франции финансовая автономия муниципалитетов значительно ограничена. В связи с чем, многочисленные практики отмечают, что тем самым нарушается правило Европейской хартии местного самоуправления, которая гласит: не рекомендуется предоставлять местным органам самоуправления субсидии, которые наносят ущерб принципу свободного выбора политики в сфере их собственной компетенции.

Исследователи также отмечают слабость финансовой автономии в Великобритании, где основная часть ресурсов местного уровня управления поступает из государственного бюджета.³

В иных европейских государствах выстроены более эффективные финансовые модели, к которым нарекания современные ученые не высказывают. Если обратиться к опыту Франции, то Конституционным законом от 28 марта 2003 года № 2003-276 в Конституции Франции была закреплена децентрализованная организация республики как один из основных ее принципов, а также устанавливалась конституционная защита финансовой автономии всех территориальных коллективов: коммун, департаментов, регионов и заморских территорий. В ст. 72.2 Конституции Франции сказано, что «территориальные коллективы пользуются ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться в порядке, установленном законом». Они могут получать все или часть поступлений от налогов всех видов. Закон может разрешать им устанавливать базу налогообложения и процентную ставку в определенных законом пределах.⁴

Говоря о спорных моментах, нельзя не отметить особый интерес исследователей к Испании и

Италии. Дело в том, что данные государства обладают переходными формами политико-территориального устройства. Ученые в настоящее время по-разному оценивают такие типы государств, называя их «квазифедерацией» либо разновидностью сложно-составного унитарного государства.

Так, в Италии в настоящее время законодательная власть принадлежит не только общегосударственному парламенту, но и региональным советам. Конечно, Конституция разграничивает вопросы, которые ведет государство, и которые находятся в совместном обсуждении государства и регионов, но данный тип государственного устройства является особенным и вызывает острые дискуссии. Также именно в этом государстве регионы наделены не только правом участия в международных отношениях, внешней торговле и связях с Европейским союзом, но и правом участвовать в подготовке нормативных актов Евросоюза. Отсюда отношения между государством и местным правительством являются весьма сложными.⁵

Сделанный выше вывод подтверждает практика Конституционного суда Италии, свидетельствующая о разногласиях региона и государства (доля таких дел 50 %). Поэтому смело можно констатировать, что отсутствие конституционного закрепления превалирования национального законодательства над региональным порождает разногласия. Италии в настоящее время необходимо определиться с формой административно-территориального устройства и завершить начатую в 2001 году административную реформу.

В целом же отметим, что большинство европейских унитарных государств сегодня все внешние межгосударственные отношения осуществляют через центральные органы. Унитаризм удобен для большинства европейских стран, так как существует единый рынок, удобно осуществлять государственную администрацию и т.д. Многонациональность не является помехой для применения такой формы административно-территориального устройства.

Но в контексте последнего предложения нельзя не подчеркнуть тот факт, что унитарные государства сегодня подразделяются на централизованные, относительно децентрализованные и децентрализованные. В современности стремления территорий унитарного государства к большой самостоятельности все же приводит к формированию автономий и расширению их прав. В этом процессе отражается демократизация власти и ее сближение с народом. Поэтому развитие унитарного государства в будущем лежит в направлении эффективного сочетания централизации и самостоятельности местного самоуправления.⁶

² Богатырева О.Н. Процессы децентрализации в европейских странах // Право и управление. XXI век. 2018. № 2. С. 5-20.

³ Там же.

⁴ Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 года // Избранные конституции зарубежных стран. В 2 т. Т. 1: учеб. пособие для студентов бакалавриата и магистратуры / отв. ред. Б.А. Страшун. М.: Издательство Юрайт, 2015. С. 209-246.

⁵ Конституция Итальянской Республики / Пер. с итал. Л. П. Гринберга // Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М.: Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 2009. 545 с.

⁶ Раньжина И.В. Механизм федерализации государств унитарной формы государственного устройства // Общество: политика, экономика, право. 2016. № 4. С. 37-42.

Подводя итог, особо отметим определенные уроки, которые мы можем извлечь из опыта Великобритании с асимметричной территориальной деволюцией. Во-первых, асимметрия может стать катализатором экспериментов и инноваций.

Во-вторых, успех любой формы децентрализации будет зависеть от стратегии, модели и институционального потенциала субъектов.

В-третьих, эффективность децентрализованной реформы зависит от избранной траектории децентрализации, неправильно выбранная стратегия может создать серьезные препятствия для формирования нового опыта, особенно когда передача власти не пронизывает политическую партийную систему и государственную службу.

Библиографический список

1. Богатырева О.Н. Процессы децентрализации в европейских странах // Право и управление. XXI век. – 2018. - № 2. – С. 5-20.
2. Ранжина И.В. Механизм федерализации государств унитарной формы государственного устройства // Общество: политика, экономика, право. – 2016. – № 4. – С. 37-42.

Рецензент: Каримов Р.Р., начальник кафедры истории и теории государства Уфимского ЮИ МВД России, к.ю.н., доцент.

БРОВЧЕНКО НАТАЛЬЯ ВАЛЕНТИНОВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50;
natalya-ureva@mail.ru

ВЛИЯНИЕ ПАНДЕМИИ COVID-19 НА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

BROVCHENKO NATALIA VALENTINOVNA

candidate of legal sciences, associate professor of the Department of Constitutional and International Law of the Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50,
natalya-ureva@mail.ru

IMPACT OF COVID-19 PANDEMIC ON IMPROVING LOCAL GOVERNMENT LEGISLATION

Аннотация. В научной статье рассмотрены актуальные проблемы законодательства и практики его применения, возникшие в результате осуществления полномочий органов местного самоуправления в период распространения коронавирусной инфекции «Covid-19». Автором уделяется большое внимание роли органов местного самоуправления в решении вопросов, связанных с санитарно-эпидемиологическим благополучием населения муниципального образования. В статье сформулированы предложения по совершенствованию законодательства о местном самоуправлении, способствующие решению основных проблем, возникших в период пандемии «Covid-19».

Ключевые слова: местное самоуправление, здравоохранение, волонтерство, санитарно-эпидемиологическое благополучие, предметы ведения, полномочия.

Review: The scientific article considers the current problems of legislation and the practice of its application that arose as a result of the exercise of the powers of local governments during the spread of coronavirus infection «Covid-19.» The author pays great attention to the role of local authorities in solving issues related to the sanitary and epidemiological well-being of the population of the municipality. The article contains proposals for improving legislation on local self-government, contributing to solving the main problems that arose during the Covid-19 pandemic.

Key words: local self-government, healthcare, volunteering, sanitary and epidemiological well-being, subjects of management, powers.

В начале 2020 года человечество столкнулось с новой коронавирусной инфекцией — Covid-19. Пандемия Covid-19 затронула все слои общества, стала новым вызовом, который поставил принципиально новые цели и задачи¹. В данных условиях органам государственной власти потребовалось принятие срочных мер, введение ограничений, а также совершенствование законодательства в различных сферах. Главная роль в решении вопросов, связанных с обеспечением безопасности населения и его защите от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера принадлежит органам государственной власти. Вместе с тем, Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее — Закон о местном самоуправлении)

установлен достаточно широкий круг вопросов местного значения в данной сфере, решаемых органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления практически всех видов муниципальных образований (кроме внутригородского района) должны принимать участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, осуществлять организацию мероприятий по защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Кроме того, к вопросам местного значения органов местного самоуправления муниципального и городского округов отнесено создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств. Однако, в период пандемии осуществить возложенные на органы местного само-

¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции». 2020 г. // СПС КонсультантПлюс. <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 05.03.2021).

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 (в ред. от 9 ноября 2020 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

управления по сути государственные полномочия оказалось достаточно трудно. Местные бюджеты муниципальных образований, как правило, были не способны покрыть все расходы, связанные с обеспечением местного населения.

Указом Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории РФ в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (Covid-19)»³ было закреплено, что на уровне субъектов РФ с учетом обстановки на местах органы государственной власти субъектов РФ должны разрабатывать свои собственные комплексы ограничительных мероприятий. Таким образом, органам государственной власти субъектов РФ были предоставлены достаточно широкие полномочия по определению в рамках своего субъекта: территорий с более жесткими или более мягкими ограничениями; предприятий и сфер бизнеса, деятельность которых может быть продолжена; особого порядка передвижения граждан и транспорта.

Органам местного самоуправления дополнительные полномочия по регулированию эпидемиологической ситуации в связи с распространением коронавирусной инфекции законодательством не предоставлены. Между тем, эпидемиологическая ситуация во время пандемии Covid-19 значительно отличается в городских округах, муниципальных районах, поселениях и других видах муниципальных образований. Поэтому органы местного самоуправления также могли бы сыграть важную роль в предотвращении распространения коронавирусной инфекции. На наш взгляд, полномочия органов местного самоуправления, направленные на защиту населения от последствий чрезвычайных ситуаций, должны быть соразмерны их финансовым ресурсам и в необходимых случаях сопровождаться соответствующим государственным финансированием.

Огромные проблемы были обнаружены в период пандемии Covid-19 в сфере здравоохранения. Большинство обращений, поступивших в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за период пандемии, связано с вопросами охраны здоровья и медицинской помощи⁴. Не последняя роль в обеспечении здорового образа жизни граждан, как известно, принадлежит органам местного самоуправления. Хотя полномочия в сфере здравоохранения практически изъяты из компетенции органов местного самоуправления. В настоящее время в Законе о местном самоуправлении определен круг вопросов местного значения органов мест-

ного самоуправления в сфере здравоохранения. Анализ законодательства показывает, что сельские поселения и внутригородские районы лишены права оказания медицинской помощи. В ведении городских поселений относится создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения, а также осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения (п. 27 ч. 1 ст. 14 ФЗ № 131). К вопросам местного значения органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, помимо указанного выше, законодателем отнесено создание условий для оказания медицинской помощи населению в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

С принятием Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323 «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»⁵ полномочия органов местного самоуправления по оказанию первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи населению были переданы органам государственной власти субъектов РФ. Между тем, в ч. 1 ст. 132 Конституции⁶ РФ была внесена поправка, касающаяся наделения органов местного самоуправления функцией по обеспечению в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи. Данное положение следует считать положительной тенденцией расширения полномочий органов местного самоуправления в сфере здравоохранения. Однако, в этом случае, необходимо осуществить финансовое и имущественное подкрепление передаваемых полномочий по оказанию доступной медицинской помощи.

В период распространения коронавирусной инфекции большую роль в оказании нуждающимся необходимой помощи сыграло добровольческое (волонтерское) движение. В круг вопросов местного значения муниципальных районов, муниципальных и городских округов входит оказание поддержки добровольчеству (волонтерству). Среди полномочий органов местного самоуправления в сфере оказания поддержки добровольчеству (волонтерству), указанных в Федеральном законе от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)»⁷, обозначены следующие: формирование и осуществление муниципальных программ, утверждение порядка взаимодействия органов местного самоуправления с организа-

³ О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории РФ в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (Covid-19). Указ Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 // СПС КонсультантПлюс. <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.03.2021).

⁴ Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции». 2020 г. // СПС Консультант плюс. <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 05.03.2021).

⁵ Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации. Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323 (в ред. от 8 декабря 2020 г.) // Российская газета. 2011. 23 ноября. № 263.

⁶ Конституция Российской Федерации. Принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. (в ред. от 14 марта 2020 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря.

⁷ О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве). Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ (в ред. от 8 декабря 2020 г.) // СЗ РФ. 1995. Ст. 3340.

торами добровольческой (волонтерской) деятельности, оказание поддержки организаторам волонтерских движений. Данные полномочия органы местного самоуправления, исходя из смысла данного закона, могут осуществлять в одностороннем порядке, без привлечения представителей волонтерских организаций. На наш взгляд, для более эффективного осуществления деятельности добровольческих (волонтерских) организаций, органам местного самоуправления следовало бы включать представителей волонтерских организаций в рабочие группы по разработке порядка взаимодействия с волонтерами и формирования муниципальных программ с учетом их мнений и предложений.

С учетом сказанного, можно отметить, что пандемия Covid-19 «вскрыла» все недостатки и проблемы законодательства, регулирующего предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления. Отсутствие государственной поддержки и от-

страненность органов местного самоуправления от участия населения негативным образом сказались в решении проблем, связанных с распространением коронавирусной инфекции. Считаем необходимым, что полномочия органов местного самоуправления по защите населения от последствий чрезвычайных ситуаций и в сфере оказания медицинской помощи должны обеспечиваться необходимыми мерами финансовой поддержки со стороны государства. Для оптимизации осуществления деятельности волонтерских организаций было бы целесообразным осуществлять учет мнения их представителей органами местного самоуправления при принятии муниципально-правовых актов в сфере волонтерского движения. Данные меры будут способствовать в дальнейшем более эффективному решению основных вопросов органами местного самоуправления, связанных с санитарно-эпидемиологическим благополучием населения на территории муниципальных образований.

Рецензент: Архирейская Т.Ю., заведующий кафедрой конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

БЫЧКОВА ЕКАТЕРИНА ИГОРЕВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Московской академии Следственного комитета Российской Федерации, майор юстиции, 125080, г. Москва, ул. Врубеля, д. 12, katya_kr_08@mail.ru

ГЛЕБОВА ЮЛИЯ ИВАНОВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, glebova77756@gmail.com

КОНЦЕПЦИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ТЕОРЕТИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ МЕСТНОГО РЕФЕРЕНДУМА КАК ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

BYCHKOVA EKATERINA IGOREVNA

Candidate of Law, Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines of the Moscow Academy of the Investigative Committee Of the Russian Federation, Major of Justice, 125080, Moscow, Vrubel str., 12, katya_kr_08@mail.ru

GLEBOVA YULIA IVANOVNA

Candidate of law, associate Professor of the Department of administrative and financial law of the Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, glebova77756@gmail.com

THE CONCEPT OF IMPROVING THE THEORETICAL MODEL OF LOCAL REFERENDUMS AS A FORM OF DIRECT IMPLEMENTATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BY THE POPULATION

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые вопросы организации и проведения местного референдума, формулируются проблемы. В частности, отмечается проблема низкого уровня активности граждан при решении вопросов местного значения через реализацию форм народовластия, в том числе местного референдума. Автор называет ряд проблем, такие как противоречивость законодательства, завышенное количество членов инициативной группы по проведению референдума, отсутствие ответственности органов местного самоуправления за не назначение референдума и другие. Предлагаются пути решения поставленных проблем, формируется концепция совершенствования теоретической модели местных референдумов.

Ключевые слова: местный референдум, народовластие, волеизъявление, вопросы местного значения.

Review. The article discusses some issues of organizing and holding a local referendum, and formulates problems. In particular, the problem of the low level of citizens' activity in solving local issues through the implementation of forms of democracy, including local referendums, is noted. The author names a number of problems, such as the inconsistency of legislation, the excessive number of members of the initiative group for holding a referendum, the lack of responsibility of local self-government bodies for not calling a referendum, and others. The ways of solving the problems are proposed, and the concept of improving the theoretical model of local referendums is formed.

Keywords: local referendum, democracy, expression of will, issues of local significance.

В действующей Конституции Российской Федерации закрепляется положение о том, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. При этом власть народом осуществляется как через органы

государственной власти, так и через органы местного самоуправления.

Местное самоуправление и степень его самостоятельности в решении вопросов местного значения определяет, во многом, уровень демократичнос-

ти государства. Местное самоуправление является уровнем публичной власти, формой народовластия и одной из основ конституционного строя и помогает организовать систему обратной связи государства с народом.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – закон о местном самоуправлении) устанавливает перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Первой формой местного народовластия, которую закрепляет и характеризует указанный закон, является местный референдум (Конституция в ч. 3 ст. 3 референдум также называет первой из форм выражения власти народа). Однако, следует иметь в виду правовые позиции Конституционного Суда РФ, который отметил, что последовательность причисления форм волеизъявления народа в Конституции не дает основания полагать, что референдум имеет приоритетную роль по отношению к выборам, они равноценны и имеют каждый своё предназначение в процессе осуществления народовластия.

Тем не менее, независимо от того, какое место законодателем определено местному референдуму в системе иных форм волеизъявления народа, местный референдум – это важнейший юридический механизм, позволяющий населению непосредственно включаться в решение вопросов местного значения и при правильном теоретико-правовом понимании и законодательном оформлении, может стать более эффективным, что позволит преодолеть отстраненность органов муниципальной власти от проблем населения.

Практика проведения местных референдумов в нашей стране не стабильна – то не велика, то возрастает, что даёт возможность для исследований и выявления ряда проблем, имеющих правовую природу.

Так, в 2009 г. в Российской Федерации был проведен один местный референдум, в 2010 г. – 13, в 2012 г. – 164, в 2014 г. – 246, в 2016 г. – 1605, в 2017 г. – 1136, 2019 – 123, в 2020 году статистика проведения местных референдумов значительно снизилась. При этом неравномерно распределяется количество референдумов по субъектам Российской Федерации – одни регионы очень активны, другие слишком пассивны. Очевидно, что эта разница имеет место быть в зависимости от политической, социальной и экономической обстановки в каждом регионе и отдельно взятом муниципальном образовании. Однако, необходимость совершенствования местного референдума как формы народовластия на местном уровне возникает вовсе не из-за желания увеличить статистику и каким-то образом выровнять её. Как думается, правовые нормы о местном референдуме должны формулироваться таким образом, что бы можно было обеспечить наиболее эффективное функционирование этой формы народовластия в интересах местно-

го населения и муниципального образования, чтобы граждане принимали непосредственное участие в самоуправлении, а не только через органы местного самоуправления и осознавали, ассоциировали себя в качестве хозяев своей территории проживания, нарабатывали навыки самоуправления.

Отметим, что местные референдумы проводятся только по вопросам местного значения.

Вопросы местного значения – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Так, например, составление и рассмотрение проекта бюджета муниципального образования отнесено к вопросам местного значения, по которым может проводиться местный референдум. Одновременно в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» сказано, что вопрос о принятии или об изменении соответствующего бюджета не может быть вынесен на местный референдум. Данное противоречие требует устранения.

Например, предлагается изложить ч. 1 ст. 22 закона о местном самоуправлении в следующей редакции: «Местный референдум проводится в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения, за исключением вопросов, причисленных в пункте 1 части 1 статьи 14, пункте 1 части 1 статьи 15, пункте 1 части 1 статьи 16, пункте 1 части 1 статьи 16.2 настоящего Федерального закона».

Далее отметим, что местный референдум обязан назначить представительный орган муниципального образования в течение 30 дней со дня поступления документов, которые служат основанием для назначения местного референдума.

Также, органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения.

В случае, если местный референдум не назначен представительным органом муниципального образования в установленные сроки, референдум назначается судом на основании обращения инициаторов его проведения.

Согласно закону о местном самоуправлении проведение назначенного судом местного референдума должно быть обеспечено исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или иным органом, на который судом возложено обеспечение проведения местного референдума. Поскольку высшее должностное лицо является руководителем исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации, то и ответственность за «не назначение» местного референдума представительный орган муниципального образования должен нести перед высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Полагаем, что для успешной реализации населением местного референдума необходимо закрепить такую гарантию его реализации, как ответственность

органов местного самоуправления за нарушение порядка назначения местного референдума и не исполнение принятого на местном референдуме решения¹.

Местный референдум может проводиться по инициативе ряда субъектов, в числе которых инициативная группа граждан численностью не менее 10 человек. Как представляется, данная цифра указана без учёта особенностей муниципальных образований. Необходимо установить численность инициативной группы по проведению местного референдума в зависимости от численности населения муниципального образования.

В этой связи необходимо внести изменения в ст. 36 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ и п. 1 указанной статьи изложить в следующей редакции: «Численность инициативной группы по проведению местного референдума устанавливается муниципальным образованием самостоятельно на основе закона о местном референдуме субъекта Российской Федерации и не может быть менее:

4 человек при численности избирателей менее 1000

6 человек при численности избирателей от 1000 до 10 тысяч

8 человек при численности избирателей от 10 тысяч до 30 тысяч

10 человек при численности избирателей свыше 30 тысяч человек».

Нуждается в некотором уточнении и правовое регулирование порядка организации и проведения референдума, которое, как нам представляется, должно осуществляться каждым муниципальным образованием самостоятельно на основании закона субъекта Российской Федерации о местном референдуме. Отметим, что многие региональные законы регулируют порядок проведения регионального и местного референдумов одним единым нормативным правовым актом.² На наш взгляд, такой подход противоречит принципу местного самоуправления, которое должно осуществляться исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Согласно законодательству инициативная группа граждан по проведению референдума должна быть зарегистрирована, и для этого она обращается с ходатайством о регистрации инициативной группы в избирательную комиссию муниципального образования.

Однако, в федеральном законе о порядке рассмотрения обращений граждан такой вид обращения как ходатайство отсутствует. На наш взгляд, чтобы избежать неопределенности и путаницы с правовыми формулировками, необходимо документ, подава-

емый инициативной группой по проведению референдума в избирательную комиссию называть заявлением, которое является просьбой гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод, в нашем случае – просьбой в реализации целого ряда конституционных прав, таких как право граждан на местное самоуправление, на участие в управлении делами государства, на референдум как форму выражения власти народа.

Местный референдум может и должен стать важнейшим институтом демократии, ведь юридический потенциал для это создан, за исключением ряда проблем, о которых частично было уже сказано. Практика показывает, что местные референдумы проводятся преимущественно по вопросам самообложения граждан и по вопросам преобразования территорий муниципальных образований, однако, как мы понимаем, вопросов, которые граждане хотели бы решить в пределах территории своего проживания гораздо больше. Очевидно, что, если имеющиеся правовые нормы не работают, и референдумы проводятся не так часто, как могли бы, это говорит о назревших изменениях конструкции самих норм, необходимо оформить их таким образом, чтобы они стали востребованы. При этом, учитывая опыт ряда регионов в проведении электронного голосования, проведения голосования несколькими днями подряд, учитывая занятость населения в быту и на работе, не исключено, что такая форма местного народовластия как местный референдум может существенно преобразиться в ближайшее время и привлечь к участию в голосовании молодых людей, людей с ограниченными возможностями передвижения с помощью электронных ресурсов. Активное использование информационно-телекоммуникационных технологий имеет большое значение для эффективного функционирования местного самоуправления, повышения качества жизни в современном обществе³.

Таким образом, в рамках концепции совершенствования теоретической модели местного референдума как формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления предлагается:

1) устранить противоречие ряда федеральных законов в части регулирования вопросов, выносимых на местный референдум;

2) установить ответственность представительного органа перед высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации за нарушение сроков назначения местного референдума;

3) закрепить численность инициативной группы граждан по проведению местного референдума в зависимости от численности граждан, обладающих избирательным правом на территории муниципального образования;

4) обязать субъекты Российской Федерации

¹ Багмет А.М., Бычкова Е.И. К вопросу о совершенствовании института представительного органа муниципального образования // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 69-72.

² См., напр.: Закон Оренбургской области от 18 декабря 2006 года № 870/172-IV-ОЗ (в ред. 07.12.2020) «О референдуме Оренбургской области и местном референдуме в Оренбургской области». URL: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 16.03.2021).

³ Глебова Ю.И. Право граждан на информацию об организации и деятельности местного самоуправления в России: учебное пособие. Оренбург: Издательский центр ОГАУ, 2019. С. 70.

разрабатывать и принимать отдельные законы об организации и проведении местных референдумов.

5) привести наименование документа, с которым инициативная группа обращается в избиратель-

ную комиссию для регистрации в соответствии в федеральным закон о порядке рассмотрения обращений граждан и заменить «ходатайство» на «заявление».

Библиографический список

1. Багмет А.М. Муниципальное право России: учебник для студентов вузов / А.М. Багмет, Е.И. Бычкова. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – 367 с.

2. Багмет А.М., Бычкова Е.И. К вопросу о совершенствовании института представительного органа муниципального образования // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 3. – С. 69-72.

3. Глебова Ю.И. Право граждан на информацию об организации и деятельности местного самоуправления в России: учебное пособие / Ю.И. Глебова. – Оренбург: Издательский центр ОГАУ, 2019. – 116 с.

Рецензент: Коновалов В.А., заведующий кафедрой административного и финансового права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

ГАНИНА ОЛЬГА ЮРЬЕВНА

кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, ogau2007@rambler.ru

ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

GANINA OLGA YUREVNA

candidate of historical sciences, associate professor, associate professor of the Department of Constitutional and International Law of the Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, ogau2007@rambler.ru

HISTORICAL EXPERIENCE OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN RUSSIA

Аннотация. В статье анализируется становление и развитие органов местного самоуправления в Российском государстве, начиная с его зарождения до конца 1980-х гг. Исследована специфика формирования органов местного самоуправления в конкретные исторические природы, выявлены особенности формирования данных органов. Сделан вывод о складывании в обобщенном виде системы местного самоуправления к началу XX в. В то же время в XX в. развитие системы органов местного самоуправления шло в неразрывной связи с органами государственной власти.

Ключевые слова: местные органы власти, местное самоуправление, эволюция органов власти.

Review. The article analyzes the formation and development of local self-government bodies in the Russian state, from its inception to the end of the 1980s. The specificity of the formation of local self-government bodies in specific historical nature is investigated, the features of the formation of these bodies are revealed. The conclusion is made about the formation in a generalized form of the system of local self-government by the beginning of the XX century. At the same time, in the XX century, the development of the system of local self-government bodies proceeded in close connection with state authorities.

Keywords: local government, local government, government evolution.

Конституционная реформа 2020 года затронула жизненно важные сферы организации и функционирования государства и общества. Среди новелл основного закона Российской Федерации стала легализация в тексте понятия «органы публичной власти». Часть 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации провозгласила вхождение органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти в России, что вызвало безусловный интерес исследователей относительно места первых в данной системе и породило потребность проанализировать тенденции развития местного самоуправления в российской истории и выделить особенности положения органов, реализующих местную власть, применительно к отдельным периодам¹.

На протяжении длительного промежутка времени местное самоуправление рассматривалось как

один из противоречивых политических институтов, для которого, тем не менее, была свойственна определенная цикличность. Оценивая местное самоуправление, исследователи в большинстве своем приходят к утверждению, что, совершенствование местного самоуправления находилось в прямой зависимости от уровня производства, которое создавало предпосылки для обретения и распоряжения собственностью. Указанные обстоятельства стали одним из условий возникновения общинного самоуправления².

Наиболее последовательно общинное самоуправление развивалось в территориальных общинах, где интенсивно шло становление производства. Трудовая деятельность в таких объединениях стала основой установления концепции о необходимости непосредственного участия в управлении общественными делами.

¹ Соколова А.И. Местная демократия: перспективные формы реализации // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2019. № 5 (42). С. 50-52; Ганина О.Ю. Перспективы развития местного самоуправления и его органов в свете принятия поправок в Конституцию Российской Федерации / В кн.: Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации: монография / под общ. ред. Л.Т. Чихладзе, А.А. Ларичева, Е.Н. Хазова. М., 2020.

² Бондарев С.В. Местное самоуправление в России: исторические и социально-правовые аспекты // Философия права. 2007. № 3. С. 124.

На начальном этапе общественное самоуправление рассматривалось в тесной связи с непосредственной демократией, постепенно эволюционируя в вечевую форму. Свой вклад в становление местного самоуправления в молодом государстве внесла христианизация Руси, давшая толчок к введению в государстве таких форм самоуправления, как монастырское и церковное, базирующихся в организационном плане на производственном и территориальном принципах³.

О местном самоуправлении как способе организации власти населения на местах и его законодательном закреплении следует говорить с середины XVI в. Именно в царствование Ивана Грозного был осуществлен территориальный раздел государства на земли Опричнины и Земщины, каждая из которых получила право установления собственного порядка управления⁴. Вплоть до выше обозначенного периода времени нельзя утверждать о наличии законодательного регулирования самоуправления на местах, здесь господствовали преимущественно обычаи и традиции.

Укрепление позиций Ивана Грозного как государя неизбежно привело к формированию системы приказно-воеводского управления. Указанная система не стала чем-то принципиально новым, поскольку ранее государь уже практиковал назначение воевод в пограничные города, наделяя их особыми полномочиями в военном управлении. Де-юре институт воевод стал ключевым звеном местного управления того периода. Особенно ярко роль местных руководителей проявилась в начале XVII в.

С окончанием Смутного времени и приходом к власти династии Романовых неизбежно встал вопрос о выработке механизма управления территориями из центра и обеспечении условий реализации самоуправления на местах. К указанной деятельности государство подталкивала совокупность факторов, среди которых ключевое значение имели: разоренное и требующее восстановления хозяйство, социальные противоречия, нестабильность политической системы и др. Оптимальный вариант спасения государства царь Михаил Романов и его окружение видели в широкой практике созыва земских соборов и опоре на местное самоуправление, действующее в каждом населенном пункте⁵.

XVII век – время существования губного и земского вариантов управления на местах. Соборное Уложение 1649 г. закрепляло относительную независимость губных органов от воеводы, однако на практике сохранялся надзор, который со временем перерос в подчинение воеводе. Еще один вариант самоуправления – земское управление, представленное земскими старостами и целовальниками. В ведении

указанных органов находилось распределение податей среди жителей городов, станом, волостей, погостом, надзор за тягловым сословием⁶. В целом, к концу XVII в. сложилась модель местного самоуправления, которая сочетала в себе унификацию органов управления на местах и рост влияния государственного аппарата, что свидетельствовало об окончательном оформлении централизованной системы управления государством. Дальнейшее совершенствование указанной модели и включение в нее новых элементов было продолжено в XVIII в.

Реформаторская деятельность царя Петра I коснулась, среди прочего, и местного самоуправления. В ее основе был положен не земский, а сословный принцип. В результате учреждения в 1699 г. Бурмистрской Палаты (позднее – Ратуши) как органа городского самоуправления из ведения воевод и приказов вышли «гости» и посадские люди. Земские избы как выборные органы городского управления оказались освобождены от власти воевод и приказов. Населявшие волости, села, деревни жители получили право выбирать бурмистров. Однако решение об установлении такой формы местного управления они принимали самостоятельно. В ряде местностей продолжали действовать воеводы. Тем не менее, их работа носила противоречивый характер, поскольку сохранялась путаница с подчиненностью воевод, которые могли относиться либо к бурмистрам, либо к приказам, управлявшим городами, что шло вразрез с идеей объединения торгового-промышленного населения.

В 1700 г. воеводы оказались под финансовым контролем земских изб и бурмистров, а спустя год последовало Высочайшее веление о наказаниях для воевод, которые занимались вмешательством в дела бурмистров⁷.

Очередные изменения в городском самоуправлении последовали в 1721 г. с принятием «Регламента или Устава Главного Магистрата». Избирало магистрат посадское население, однако к выборам были допущены только гости, гостиная сотня, гостиные дети, граждане первостатейные⁸. Магистраты ведали сбором налогов, торговых, питейных и иных пошлин, в то время как распределение податей и повинностей возлагалось на посадский сход. Среди прочих полномочий магистрата – судопроизводство по уголовным и гражданским делам в отношении горожан. Как показывает анализ правовых актов того периода, магистраты фактически стали связующим звеном в отношениях между центральными органами власти и посадским сходом, вобрав в себя черты низового самоуправления и подчиненного центральной власти местного выборного управления⁹.

³ Буров А.И. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. Ростов н/Д, 2000. С. 36.

⁴ Емельянов Н.А. Местное самоуправление в России: генезис и тенденции развития. М.; Тула, 1997. С. 48.

⁵ Щепетев В.И. История государственного управления в России: Учеб. М.; Вологда, 2003. С. 53.

⁶ Чичерин Б.Н. Областные учреждения России в XVII веке. М., 1856. С. 163.

⁷ Лезина Е.П. Развитие системы управления в XVIII веке (формирование городского самоуправления) // Инженерные технологии и системы. Сер.: История и археология. 2005. № 1. С. 58.

⁸ Быков А.В. Развитие местного самоуправления в России в конце XVII – первой четверти XVIII в. // Вестник Омской юридической академии. 2018. № 1. Т. 15. С. 15.

⁹ Быков А.В. Указ. соч. С. 15.

С приходом к власти Екатерины II реформирование местного управления продолжилось, поскольку образованная Петром I система являлась достаточно громоздкой¹⁰. В 1727 г. последовала ликвидация Главного магистрата и городских магистратов, их функции были переданы губернаторам и воеводам. Управление земствами осуществляли также губернаторы и воеводы.

В 1775 г. произошло упразднение провинций, что неизбежно сказалось на системе воеводства, которая также подлежала ликвидации. Во главе уездной администрации были поставлены земский исправник и нижний земский суд, формировавшиеся по выборному принципу, однако они носили сословный характер.

«Грамота на права и выгоды городам Российской империи» 1785 г. устанавливала правовые основы организации городского самоуправления, закрепляла перечень местных органов, формировавшихся посредством выборов и занимавшихся управлением городами.

К органам местного самоуправления, которые подлежали созданию в городе, относились Общая дума, выполнявшая функции представительства, и Шестигласная дума, на которую были возложены исполнительно-распорядительные функции. В состав Общей думы входили депутаты, председательствовал на заседаниях городской голова. Данный орган избирался всеми жителями города, что свидетельствовало о сословном характере органа. В отличие от него Шестигласная дума не избиралась населением, ее формировала Общая дума из числа своих гласных, по одному гласному от каждого сословия.

В отличие от города в сельской местности господствовало дворянское самоуправление, контроль за которым осуществлял губернатор¹¹. Дворяне избирали своих представителей в губернские и уездные учреждения. При этом говорить о четком разграничении полномочий между губернскими и уездными дворянскими органами не приходится.

При императоре Павле I произошел отказ от городских дум. Однако уже в 1802 г. данные органы были восстановлены императором Александром I. Основная тенденция развития местного самоуправления первой половины XIX в. заключалась в усилении роли губернатора как регулятора отношений на местах. Именно в его руках сосредоточивалась административная власть в губернии. Очередным этапом на этом пути стало введенное в 1837 г. административно-территориальное деление уездов на станы, в результате чего губернатор получил полномочие по назначению станового пристава, который в своей работе действовал вместе с выборными сельскими сотскими, десятскими и вотчинной полицией. Указанные меры позволили губернатору получить дополнительные рычаги воздействия на низовой уровень власти.

С конца 1840-х гг. следует говорить о совершенствовании системы крестьянского самоуправления. Речь идет о модели «волостной сход – волостное управление – сельский сход – сельский староста». Она стала определяющей в местном самоуправлении на долгое время, укоренившись как в крестьянской общине, так получив развитие в первой половине XX в., воплотившись в такой организационной форме, как коллективное хозяйство.

В основу реформы местного самоуправления, которую предпринял император Александр II, были положены принципы всеословности, выборности и самостоятельности. Одним из ключевых моментов реформы 1861 г. стало введение системы крестьянского общественного управления. Она включала волостной и сельский сходы, а также волостное правление. Крестьянское общественное управление заключалось в избрании и назначении волостных и сельских должностных лиц, распределении податей и повинностей, осуществлении земельных переделов между членами крестьянской общины, содержании учреждений общественного призрения и волостного суда.

После принятия 1 января 1864 г. «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» земства были признаны всеословными органами. Однако в ведении данных учреждений находились преимущественно хозяйственные вопросы, которые земства могли решать самостоятельно.

Формирование земских учреждений осуществлялось на выборных началах, по куриям, согласно имущественному принципу. Избирались и уездные земские собрания, исполнявшие распорядительные полномочия. Возглавляли данные органы уездные предводители дворянства. Исполнительная власть сосредоточивалась в руках уездной земской управы.

Не обошли реформы Александра II и городское самоуправление. В 1870 г. в Российской империи началось создание всеословных органов городского самоуправления – городских дум и управ. В основе их формирования – принцип выборности, куриальный.

Городское управление было представлено городской думой, осуществлявшей распорядительные функции, а также городской управой с ее исполнительными полномочиями. Городская дума избирала членов городской управы, а также городского голову. Однако для последнего требовалось утверждение со стороны губернатора или министра внутренних дел.

Отличительной особенностью реформы местного самоуправления Александра II стало предоставление широкой самостоятельности в вопросах городского хозяйства на места. Большинство вопросов местного значения решала сама городская дума. Тем не менее, городское самоуправление находилось под постоянным контролем со стороны губернатора, главы губернской земской управы, городского головы и др.

¹⁰ Корсакова С.В. Зарождение правовой политики России в области местного самоуправления в эпоху Екатерины II // Законность и правопорядок в современном обществе. 2011. № 5. С. 123.

¹¹ Прудников А.С. Муниципальное право России: курс лекций: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 84.

С конца XIX в. наблюдается усиление вмешательства губернской администрации в местные дела. Одновременно с этим наблюдается рост самостоятельности городской управы от городской думы. Аналогичное положение складывалось и в отношении полномочий городского головы. Принципиально новым явлением стал перевод городского головы и членов управы в число лиц, которые числились на государственных службе.

В целом, система местного самоуправления в Российской империи в обобщенном виде оформилась накануне 1917 г. Государство к этому времени обладало развитым земским и городским самоуправлением, в то же время остро ощущалась потребность дальнейшего реформирования системы низовых органов управления.

С приходом к власти большевиков местное самоуправление подверглось серьезным изменениям, которые затронули как порядок формирования и компетенцию местных органов, так и в целом поло-

жение данных органов в системе органов управления государством. Основным звеном власти на местах стали Советы, которые рассматривались как первичные ячейки реализации диктатуры пролетариата. Именно поэтому развитие системы органов местного самоуправления в советское время понимается в неразрывной связи с органами государственной власти¹². Происходит складывание механизма централизованного управления государством, в котором органам местного самоуправления отведена роль составного элемента единого государственного аппарата.

Проанализировав эволюцию местного самоуправления в различные исторические периоды истории, можно сделать вывод, что становление местного самоуправления прошло длительный путь. В настоящее время органы местного самоуправления являются составной частью единой системы публичной власти, что легализовала конституционная реформа 2020 г.

Библиографический список

1. Бондарев С.В. Местное самоуправление в России: исторические и социально-правовые аспекты // *Философия права*. – 2007. – № 3. – С. 124-128.
2. Буров А.И. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. – Ростов н/Д: РГУ, 2000. – 221 с.
3. Быков А.В. Развитие местного самоуправления в России в конце XVII – первой четверти XVIII в. // *Вестник Омской юридической академии*. – 2018. – № 1. – Т. 15. – С. 12-16.
4. Ганина О.Ю. Перспективы развития местного самоуправления и его органов в свете принятия поправок в Конституцию Российской Федерации // *Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации: монография / под общ. ред. Л.Т. Чихладзе, А.А. Ларичева, Е. Н. Хазова*. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020. – 343 с.
5. Ганина О.Ю. Роль местных органов власти в подготовке выборов в Верховный Совет СССР в 1946 – 1950 гг. // *Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА*. – 2020. – № 4 (46). – С. 10-14.
6. Емельянов Н.А. Местное самоуправление в России: генезис и тенденции развития. – М.; Тула: ТИГИМУС, 1997. – 339 с.
7. Корсакова С.В. Зарождение правовой политики России в области местного самоуправления в эпоху Екатерины II // *Законность и правопорядок в современном обществе*. – 2011. – № 5. – С. 123-126.
8. Лезина Е.П. Развитие системы управления в XVIII веке (формирование городского самоуправления) // *Инженерные технологии и системы. Сер.: История и археология*. – 2005. – № 1. – С. 57-62.
9. Прудников А. С. Муниципальное право России: курс лекций: учеб. пособие для студентов / А. С. Прудников, В.В. Еремян, А.М. Лимонов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Книжный мир, 2005. – 243 с.
10. Соколова А.И. Местная демократия: перспективные формы реализации // *Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА*. – 2019. – № 5 (42). – С. 50-52.
11. Чичерин Б.Н. Областные учреждения России в XVII веке. – М.: Тип. Александра Семена, 1856. – 592 с.
12. Щепетев В.И. История государственного управления в России: Учеб. для студентов вузов. – М.: Гуманит. издат. центр ВЛАДОС (Вологда: ПФ Полиграфист), 2003. – 509 с.

Рецензент: Архирейская Т.Ю., заведующий кафедрой конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

¹² См.: Ганина О.Ю. Роль местных органов власти в подготовке выборов в Верховный Совет СССР в 1946 – 1950 гг. // *Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА*. 2020. № 4 (46). С. 10-14.

ЖУКОВА СВЕТЛАНА МИХАЙЛОВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, post@oimlsa.edu.ru

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ БИОЛОГИЧЕСКИ АКТИВНЫХ ДОБАВОК К ПИЩЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ZHUKOVA SVETLANA MIKHAILOVNA

candidate of legal sciences, associate professor of the Department of administrative and financial law of the Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, post@oimlsa.edu.ru

FEATURES OF STATE REGULATION OF THE CIRCULATION OF BIOLOGICALLY ACTIVE FOOD ADDITIVES IN THE RUSSIAN FEDERATION

Аннотация. Последние годы не только в России, но и на мировой арене наметилась достаточно устойчивая тенденция увеличения объема производства и реализации биологически активных добавок к пище, что, безусловно, требует разработки новых подходов к государственному регулированию их обращения. В своей статье автор на основе анализа научной литературы, российского законодательства, технических регламентов Таможенного союза ЕАЭС рассматривает особенности государственного регулирования обращения БАД на российском рынке, выявляет проблемные практические аспекты, вносит предложения по оптимизации нормативной базы в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: лекарственные средства, биологически активные добавки, маркировка, государственное регулирование.

Review. In recent years, not only in Russia, but also on the world stage, there has been a fairly steady trend of increasing the volume of production and sale of biologically active food additives, which, of course, requires the development of new approaches to state regulation of their circulation. In his article, the author analyzes the scientific literature, Russian legislation, and technical regulations of the Customs Union of the EAEU, examines the peculiarities of state regulation of the circulation of dietary supplements on the Russian market, identifies problematic practical aspects, and makes proposals for optimizing the regulatory framework in this area.

Keywords: medicinal products, biologically active additives, labeling, and state regulation.

В настоящее время производство биологически активных добавок к пище (далее по тексту – БАД) превратилось в отрасль с многомиллиардным оборотом, а 2020 г. из-за пандемии коронавируса, вообще, стал для этой индустрии особым: своим здоровьем заинтересовались даже те, кого прежде эти вопросы не беспокоили. Как итог, после длительного снижения доля БАД в аптечных продажах, наконец, начала расти: за 9 месяцев 2020 г. она превысила 26 % от продаж парафармацевтической продукции. В целом же продажи БАД в аптеках второй год подряд демонстрируют устойчивую динамику: по итогам 2019 г. в деньгах они прибавили 20 % (такого не было последние восемь лет), а по итогам девяти месяцев 2020 г. в аптеках продано БАД на 54 млрд руб. – это на 18% больше, чем за аналогичный период 2019 г. Самые активные потребители добавок – жители Москвы, три области на Дальнем Востоке – Магаданская, Кам-

чатка и Сахалин, а также Санкт-Петербург. С каждым годом портрет потребителя БАД «молодеет»: здоровый образ жизни становится трендом и молодые люди, следуя моде, покупают витамины и микроэлементы. При этом, несмотря на общее ухудшение экономической ситуации, потребители стали покупать больше дорогих БАД, одна упаковка которых стоит дороже 500 руб.: их продажи за первые девять месяцев 2020 г. выросли на 50,3 %, а тех, что дешевле 50 руб., – всего на 3,9 %. Это вызвано не ростом цен, а именно смещением потребления в сторону более дорогих добавок: инфляция в этом сегменте едва превысила 4 %, а наценка даже снизилась – с 36 до 33%¹.

Возросший спрос на БАДы еще более усилил на фармацевтическом рынке тенденцию перехода отдельных безрецептурных лекарственных средств в категорию БАД, что, вероятнее всего, связано с же-

¹ Режим доступа: URL: <https://shop.evalar.ru/health/item/kak-potrebiteli-menyayut-industriyu-biologicheski-aktivnykh-dobavok/> (дата обращения: 03.03.2021).

ланием производителей снизить издержки при регистрации брендов и обойти требования маркировки, а также с отсутствием ограничений в ценообразовании и продвижении такого типа препаратов.

Все это и многое другое обуславливает тот факт, что вопросы, связанные с обращением БАД, находятся на постоянном контроле государства. Так, в результате проведенного Роспотребнадзором летом 2020 г. контроля за оборотом БАД, зарегистрированных в России и ЕАЭС, было выявлено около 900 наименований, одноименных или очень похожих на известные лекарственные бренды², что, безусловно, создавая у потребителя продукции впечатление о тождественности БАД и лекарственных препаратов, является нарушением законодательства о защите прав потребителей. А ведь между БАД и лекарствами есть существенная разница, которая состоит, не только в функциональном предназначении, но, и как следствие, в их «регистрационном статусе».

Отметим, что согласно ст. 1 Федерального закона от 02.01.2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»³ БАД не являются лекарственными средствами, а представляют собой составляющую часть функциональных пищевых продуктов. Пищевая продукция, в том числе БАД, а также связанные с требованиями к пищевой продукции процессы производства (изготовления), хранения, перевозки (транспортирования), реализации и утилизации, являются объектами технического регулирования технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011) (далее - ТР ТС 021/2011), принятого Решением Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 880 и вступившего в силу 1 июля 2013 года⁴.

Основная задача процедуры государственной регистрации лекарственного средства — подтвердить в результате клинических исследований два ключевых аспекта:

- безопасность препарата;
- эффективность препарата.

Если в ходе исследований удалось доказать, что потенциальный препарат эффективен и безопасен, то он может быть зарегистрирован в качестве лекарства.

Техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011) для БАД к пище предусмотрена оценка соответствия также в форме государственной регистрации, но для БАД в рамках процедуры государственной регистрации проводятся исследования только на безопасность. Ст. 5 ТР ТС 021/2011 установлены правила обращения пищевой продукции на рынке, в том числе БАД, согласно которым пищевая продукция, выпускается в обращение при ее соответствии

ТР ТС 021/2011, а также иным техническим регламентам Таможенного союза, действие которых на нее распространяется. Пищевая продукция, соответствующая указанным требованиям и прошедшая оценку (подтверждение) соответствия, маркируется единым знаком обращения продукции на рынке Союза. В ч. 2 ст. 1 ТР ТС 021/2011 определено, что при применении ТР ТС 021/2011 должны учитываться требования к пищевой продукции в части ее маркировки, материалам упаковки, изделий и оборудования для производства пищевой продукции, контактирующим с пищевой продукцией, установленные соответствующими техническими регламентами Таможенного союза. Требования к маркировке пищевой продукции установлены техническим регламентом Таможенного союза «Пищевая продукция в части ее маркировки» (ТР ТС 022/2011) (далее - ТР ТС 022/2011), принятым Решением Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 881 и вступившим в силу 1 июля 2013 года⁵. Требования к материалам упаковки установлены техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности упаковки» (ТР ТС 005/2011) (далее - ТР ТС 005/2011), принятым Решением Комиссии Таможенного союза от 16 августа 2011 г. № 769 и вступившим в силу 1 июля 2012 года⁶. ТР ТС 005/2011 устанавливает обязательные для применения и исполнения на таможенной территории Союза требования к упаковке (укупорочным средствам), в том числе к их маркировке, и связанные с ними требования к процессам хранения, транспортирования и утилизации, в целях защиты жизни и здоровья человека, имущества, окружающей среды, жизни или здоровья животных, растений, а также предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей упаковки (укупорочных средств) относительно ее назначения и безопасности. ТР ТС 005/2011 распространяется на все типы упаковки, в том числе укупорочные средства в соответствии с приложением 5 к ТР ТС 005/2011, являющиеся готовой продукцией, выпускаемой в обращение на таможенной территории Союза, независимо от страны происхождения.

Согласно п. 2 ст. 1 ТР ТС 005/2011 на все типы упаковки (укупорочные средства), которые изготавливаются производителем продукции, упаковываемой в процессе производства такой продукции, выпускаемой в обращение на таможенной территории Союза, распространяются требования только ст.ст. 2, 4, 5, п.п. 1 и 2 ст. 6 в части информации о возможности утилизации использованной упаковки (укупорочных средств) с указанием цифрового обозначения и (или) буквенного обозначения (аббревиатуры) материала, из которого изготавливается упаковка (укупорочные средства), и статьи 9 ТР ТС 005/

² Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека Российской Федерации // Режим доступа: URL: https://www.rosпотребнадзор.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=15881&sphrase_id=3150751 (дата обращения: 03.03.2021).

³ СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

⁴ Официальный сайт Комиссии таможенного союза // Режим доступа: URL: www.tsouz.ru (дата обращения: 03.03.2021).

⁵ Официальный сайт Комиссии таможенного союза // Режим доступа: URL: www.tsouz.ru (дата обращения: 03.03.2021).

⁶ Официальный сайт Комиссии таможенного союза // Режим доступа: URL: www.tsouz.ru (дата обращения: 03.03.2021).

2011. Положение данного пункта распространяется только на изготовителя продукции, который одновременно является изготовителем упаковки (упупорочных средств). Это означает, что особенности, установленные п. 2 ст. 1 ТР ТС 005/2011, которые должны учитываться в отношении упаковки (упупорочных средств) ее изготовителями при одновременном производстве ими же иной (помимо упаковки) продукции, упаковываемой в процессе производства такой продукции, выпускаемой в обращение на таможенной территории Таможенного союза, не возлагают каких-либо обременений, связанных с соблюдением этих требований ТР ТС 005/2011, на изготовителей упакованной продукции, не являющихся изготовителями (производителями) или импортерами упаковки (упупорочных средств) как готовой продукции, определение которых приведено в статье 2 ТР ТС 005/2011. Кроме того, в соответствии со ст. 2 ТР ТС 005/2011 «маркировка упаковки (упупорочных средств)» - информация в виде знаков, надписей, пиктограмм, символов, наносимая на упаковку (упупорочные средства) и (или) сопроводительные документы для обеспечения идентификации, информирования потребителей. В соответствии с установившейся практикой государств-членов Союза под товаросопроводительным документом понимается документ, направляемый грузоотправителем с отгруженным товаром, который удостоверяет перевозку и содержит наименования и реквизиты грузоотправителя и грузополучателя, а также сведения о наименовании и количестве груза по каждому направлению. В отношении маркировки упаковки (упупорочных средств) для пищевой продукции, выпускаемых в обращение, определено, что маркировка должна содержать цифровое обозначение и (или) буквенное обозначение (аббревиатуру) материала, из которого изготавливается упаковка (упупорочные средства), в соответствии с приложением 3 к ТР ТС 005/2011, и содержать пиктограммы и символы в соответствии с приложением 4 к ТР ТС 005/2011. Требования к маркировке упакованной пищевой продукции и общие требования к маркировке пищевой продукции, помещенной в транспортную упаковку, установлены соответственно ч. ч. 4.1 и 4.2 ст. 4 ТР ТС 022/2011. Требования к способам доведения маркировки пищевой продукции установлены ч. 4.12 ст. 4 ТР ТС 022/2011. Таким образом, с учетом положений ч. 1 ст. 5 ТР ТС 021/2011 информация, необходимая для идентификации материала, из которого изготавливается упаковка (упупорочные средства), а также о возможности утилизации использованной упаковки (упупорочных средств) с указанием цифрового обозначения и (или) буквенного обозначения (аббревиатуры) материала, из которого изготавливается упаковка (упупорочные средства) для пищевой продукции, в том числе БАД, может размещаться на упаковке продукции или на этикетке, или на листке-вкладыше, или содержаться в товаросопроводительных

документах.

Безусловно, регистрация и дальнейшее обращение БАД представляет собой гораздо более простой и дешевый путь, чем регистрация и обращение лекарственного средства. Именно поэтому нередко производитель сначала регистрирует и несколько лет продает такой препарат как БАД, а затем, накопив опыт применения и деньги на клинические исследования, перерегистрирует его уже как лекарство.

Таким образом, если препарат зарегистрирован как лекарство, это означает, что его действие было подтверждено в ходе независимых испытаний и гарантировано регулирующим органом, а если речь идет о БАД, то доказана и гарантирована только его безопасность. Это, конечно, не свидетельствует о том, что никакого положительного эффекта не будет, его просто никто не проверял. Контроль качества БАД также значительно упрощен по сравнению с лекарственными средствами, поэтому риск приобрести некачественный БАД, несомненно, выше.

Вместе с тем, потребители, принимая БАД, не всегда четко понимают, что вреда от них с большой вероятностью не будет, но и лечебного эффекта никто не гарантирует: БАДами вообще не лечат болезни, это функциональные добавки к пище, которые могут улучшать состояние организма в некоторых случаях или применяться для профилактики.

В целях информирования потребителей, производителей и поставщиков продукции, а также в целях обеспечения эффективного регулирования внешней и взаимной торговли на таможенной территории Евразийского экономического союза ведется Реестр свидетельств о государственной регистрации, являющийся общим информационным ресурсом, содержащим сведения о свидетельствах о государственной регистрации продукции, и формируемый с использованием средств интегрированной информационной системы Евразийского экономического союза на основе информационного взаимодействия государств - членов Союза и Евразийской экономической комиссии. Сведения о государственной регистрации специализированной пищевой продукции, в том числе БАД, вносятся в Единый реестр, являются общедоступными и размещаются на обновляемом специализированном поисковом сервере в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». В настоящее время всего в российской части Единого реестра свидетельств о государственной регистрации (специализированной пищевой продукции) зарегистрировано 22484 БАД к пище (из них 12412 производства Российской Федерации).

В 2020 году зарегистрировано 1186 БАД к пище (из них 700 производства РФ).

В течение последних пяти лет основная доля зарегистрированных биологически активных добавок к пище, приходилась на отечественную продукцию - около 60%, на втором месте продукция, изготовленная в США – около 14%⁷.

⁷ Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека Российской Федерации // Режим доступа: URL: https://www.rosпотребнадзор.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=15881&phrase_id=3150751 (дата обращения: 03.03.2021).

Хотелось бы отметить, что современная классификация БАД подразумевает их разделение на три основных группы: нутрицевтики (вещества, обладающие преимущественно пищевой ценностью), парафармацевтики (вещества, обладающие регулирующим действием и занимающие промежуточное положение между лекарственными средствами и пищевыми продуктами, поскольку в своем составе содержат биологически активные вещества, имеющие терапевтическую активность) и эубиотики⁸. Однако парафармацевтики не проходят клинических испытаний как фармацевтические препараты, об их побочных действиях не собираются регулярные данные.

Несмотря на то, что в настоящее время нормативно-правовая база, регламентирующая обращение БАД, значительно расширилась, проблемы государственного регулирования обращения БАД и ответственности за нарушения установленных законодательством требований к их реализации все еще остаются актуальными.

Действующее законодательство Российской Федерации закрепляет основные требования к процессу производства БАД, определяет основы осуществления нормативно-правового регулирования, контроля и надзора в сфере их обращения, вместе с тем является недостаточным и зачастую неэффективным в условиях увеличивающегося количества ввоза и производства БАД на территории России, невысокого уровня их качества.

При производстве и обороте БАД чаще всего выявляются следующие нарушения:

- неудовлетворительное санитарно-техническое состояние производственных помещений;
- отсутствие документов, подтверждающих безопасность поступающего сырья;
- производство БАД без свидетельства о государственной регистрации;
- отсутствие производственного контроля за выпускаемой продукцией;
- несоблюдение условий реализации и (или) хранения БАД;
- реализация БАД без документов, подтверждающих их государственную регистрацию;
- несоответствие наносимой на этикетку информации требованиям, установленным законодательными актами Российской Федерации.

Отмечаются случаи отсутствия на этикетке ингредиентного состава БАД, сведений о биологически активных веществах, источником которых является БАД к пище, противопоказаний к применению БАД, информации о том, что БАД к пище не является лекарством⁹.

Территориальными органами Роспотребнадзора

в установленном порядке проводятся проверки производителей биологически активных добавок к пище, также аптечных сетей, осуществляющих их реализацию.

Особое внимание Роспотребнадзор обращает на риски, связанные с оборотом фальсифицированных БАД к пище, содержащих не заявленные при государственной регистрации фармацевтические субстанции, в том числе предназначенные для лечения эректильной дисфункции (тадалафил, варденафил, силденафил). Регулярно проводятся исследования БАД к пище на содержание синтетических ингибиторов фосфодиэтилэстеразы-5 (тадалафил, варденафил, силденафил). Так, в 2019 году из различных субъектов Российской Федерации на содержание синтетических ингибиторов фосфодиэстеразы-5 исследовано 34 пробы. По результатам проведенных исследований выявлены фальсифицированные биологически активные добавки к пище:

- БАД к пище «Саймы», производства ООО «Биоинженерная компания «Чжин Юань Тхан», КНР, партия (серия) 2018021101, реализовывалась в городе Москве и партия (серия) 2019032701, реализовывалась в городе Тула. В продукции обнаружены фармацевтические субстанции (варденафил, тадалафил).

- БАД к пище «Вука Вука», производства ООО «Витамер», 129110, г. Москва (адрес производства: 601141, Владимирская обл., г. Петушки, ул. Совхозная, д. 11), партия (серия) – 061018, реализовывалась в городе Краснодар, в Республике Калмыкия в городе Элиста и в Свердловской области в городе Ирбит, в составе указанной БАД к пище выявлено содержание ингибитора 5-фосфодиэтилэстеразы (тадалафил).

Роспотребнадзором приняты меры по выявлению опасной продукции в обороте на территории Российской Федерации и изъятию ее из оборота в установленном порядке. Решением Арбитражного суда аптечная организация, реализующая фальсифицированные БАД к пище на территории г. Москвы, привлечена к административной ответственности в виде штрафа на сумму 1 000 000 рублей¹⁰.

Все это свидетельствует о том, что назрела необходимость совершенствования механизма государственного регулирования БАД. Целесообразно, во-первых, расширить критерии проверки БАД при осуществлении государственной регистрации не только с точки зрения подтверждения их безопасности, но и клинической эффективности. Во-вторых, считаем возможным заимствовать австрийский опыт отнесения БАД к отдельной группе пищевых продуктов, занимающих промежуточное положение между лекарственными средствами и пищевыми продуктами¹¹, и в связи с этим, требующих особого механиз-

⁸ Павлова О.Н. Современные подходы к классификации биологически активных добавок к пище / О.Н. Павлова, Е.А. Грибанова, Н.Н. Желонкин, Т.Ю. Боронец, С.В. Первушкин, П.П. Пурыгин // Вестник СамГУ. Естественнонаучная серия. 2007. № 9/1(59). С. 256.

⁹ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 20 мая 2009 г. № 36 «О надзоре за биологически активными добавками к пище (БАД)» // Российская газета. 2009. 5 августа. № 143.

¹⁰ Садоян В.А. Биологически активные добавки на фармацевтическом рынке. Изд-во: Литерра, 2006. С. 56.

¹¹ Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека Российской Федерации // Режим доступа: URL: https://www.rospotrebnadzor.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=12991 (дата обращения: 02.03.2021).

ма государственного регулирования. Представляется, что только в этом случае целесообразным будет проведение на территории Российской Федерации эксперимента по маркировке средствами иденти-

кации биологически активных добавок к пище (соответствующий проект Постановления Правительства Российской Федерации был подготовлен Минпромторгом России 08.02.2021 г.¹²).

Библиографический список

1. Павлова О.Н. Современные подходы к классификации биологически активных добавок к пище / О.Н. Павлова, Е.А. Грибанова, Н.Н. Желонкин, Т.Ю., Боронец, С.В. Первушкин, П.П. Пурыгин // Вестник СамГУ. – Естественная серия. – 2007. – № 9/1(59). – С. 256-269.
2. Садоян В.А. Биологически активные добавки на фармацевтическом рынке. – Изд-во: Литерра, 2006. – 200 с.

Рецензент: Коновалов В.А., заведующий кафедрой административного и финансового права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

¹² Проект Постановления Правительства РФ «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по маркировке средствами идентификации биологически активных добавок к пище» (подготовлен Минпромторгом России 08.02.2021, ID проекта 01/01/02-21/00113060) // Режим доступа: URL: <https://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 02.03.2021).

КОНОВАЛОВ ВАЛЕРИЙ АЛЕКСЕЕВИЧ

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного и финансового права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, 48352.valeriy@mail.ru

РЕНЕССАНС ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

KONOVALOV VALERY ALEKSEEVICH

candidate of legal sciences, associate professor, head of the department of administrative and financial law of the Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, 48352.valeriy@mail.ru

RENAISSANCE OF PUBIC SERVICE IN THE RUSSIAN FEDERATION

Аннотация. Статья посвящена проблеме правового понимания в российском праве публичной службы, объединяющей государственную службу и службу в муниципальных образованиях. Автор приходит к выводу о необходимости придания понятию публичной службы законодательно закрепленного статуса.

Review. The article is devoted to the problem of legal understanding in Russian law of the international concept of public service, which unites public service and service in municipalities. The author comes to the conclusion that it is necessary to give the concept of public service a statutory status.

Ключевые слова: Конституция РФ, публичная служба, государственная служба, муниципальная служба, служащий, народовластие, принципы, публичная власть.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, public service, public service, municipal service, employee, democracy, principles, public authority.

В Российской Федерации единственным источником власти, согласно ст. 3 Конституции, является народ. Одной из наиболее актуальных задач современной России является выбор оптимального механизма власти, позволяющего обеспечивать реализацию принципа народовластия. Как писал профессор Н.М. Казанцев, «само государство есть публичное право народа»¹.

Единая власть народа обобщается в международной юридической терминологии в понятии «публичная власть» (объединяющем для государственной и муниципальной власти). Понятие «публичной власти» было впервые использовано Конституционным Судом РФ в 1996 г.² и получило широкое распространение. Согласно ему, публичная служба является способом, с помощью которого в соответствии с Конституцией осуществляется публичная власть. Вместе с тем в российском законодательстве и юридической литературе отсутствует единое общепринятое понятие публичной власти и публичной службы.

Понятия публичной службы и публичного (гражданского) служащего использовались в дореволюционном праве и законодательстве, однако в советское время исключались, поскольку теория пуб-

личного управления была признана буржуазной наукой³. В период слома советского строя происходили активные дискуссии об использовании по отношению к службе понятий «государственный», «общественный», «публичный», однако лидирующим понятием, наследующим советской терминологии, является «государственная служба», – понятие, которое в истории постсоветской России имеет тенденцию к сужению.

В большинстве современных демократических государств служба трактуется не только как «государственная», то есть подчиненная государственной системе и обслуживающая интересы государства, но именно как «публичная», то есть реализующая конституционное право народа на участие в делах государства. Вместе с тем до настоящего времени понятия «публичное управление», «публичная служба», «публичная власть» достаточно редки в нормативных документах Российской Федерации, хотя оознание необходимости публичного функционирования власти растет в российской науке и политико-правовой практике.

Причиной отрывочного и фрагментарного использования понятия «публичная служба» в совре-

¹ Цит. по: Демин А.А. Государственная служба. М., 2010. С. 19.

² См.: По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: постановление Конституционного Суда РФ от 24 янв. 1997 г. № 1П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 1.

³ Волох О.В. Формирование институтов публичной службы в политических системах современных демократических государств (зарубежный и российский опыт): Автореф. дисс. ... д-ра полит. наук. СПб., 2006. С. 4-5.

менной научной российской литературе является, по мнению О.В. Волоха, тот факт, что «современная российская система государственной службы не представляет собой систему публичной службы, а сформирована как служба государственная, то есть имеет гораздо более узкие границы»⁴. В большинстве зарубежных стран понятие публичной службы включает не только чиновников государственного аппарата, но и муниципальных служащих, а также и работников бюджетной сферы и различных неправительственных и некоммерческих организаций; попытки такой трактовки публичной службы в российском государстве немногочисленны⁵.

Вместе с тем избирательное внимание со стороны российского государства только к такому виду службы, как служба государственная, в ситуации наличия в обществе многих других публичных функций, не соответствует направлению построения открытого общества и правового государства, и актуализация понятия публичной службы служит к корректированию отношений службы и общества.

Определение «публичной службы» следует из сочетания понятий «служба» и «публичный». Служба может определяться как вид общественно полезной деятельности или как социально-правовой институт, как система государственных органов, как профессиональная деятельность служащих по организации и реализации полномочий государственных, общественных и иных структур⁶. Понятие «публичный» (лат. *publicus* – общественный), согласно словарю Ушакова, означает «совершающийся в присутствии общества, публики, открытый, гласный», а во втором значении – «общественный, находящийся в распоряжении общества, не частный». С.Е. Чаннов определяет в данном контексте «публичный» как «направленный на достижение общественного блага»⁷. Таким образом, важнейшими смысловыми доминантами являются здесь понятия государственной структуры и общественного блага, а публичная служба должна пониматься как социально-правовой институт, реализующий общественное право на государственное управление.

В зарубежной политико-правовой литературе публичная служба понимается достаточно широко, как «институционализованный легальный социально-политическая система, реализующая артикулированные общественные интересы конкретного демократического сообщества и служащая цели сохранения и развития данного сообщества в качестве целостного объекта в соответствии с господствующими в

обществе представлениями и морально-этическими нормами»⁸. Опираясь на разработки зарубежных ученых, отечественные исследователи выделяют пять основных разновидностей публичной власти:

– международная публичная власть международного сообщества: суверенных государств (ООН) или государств одного региона (ЕС);

– публичная власть государства, государственная власть, когда органы государственной власти выступают как представители всего государственного сообщества;

– политическая негосударственная власть территориальной автономии;

– политическая негосударственная власть муниципального образования;

– элементы публичной власти в деятельности общественных объединений⁹.

В Послании Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию 2020 года подчеркивается:

«Считаю необходимым закрепить в Конституции принципы единой системы публичной власти, выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами. При этом полномочия и реальные возможности местного самоуправления – самого близкого к людям уровня власти – могут и должны быть расширены и укреплены»¹⁰.

И затем, обращаясь к Совету по подготовке предложений в Конституции Российской Федерации, Путин еще раз говорит о разрыве между государственной и муниципальной властью, которые разделены действующими положениями Конституции.

Интерес и задачи юридической науки к правовой категории «публичная власть» возникли не сегодня и связаны с включением законодателем его в ряд статей федерального закона о поправке к Конституции РФ 2020 г. Внесены поправки в статьи 71 и 80 Конституции РФ, статьи 131 и 132 Конституции РФ дополнены частями № 3. Таким образом, можно отметить, что в Российской Федерации идет динамичный процесс развития и правового становления публичной власти и поправки к Конституции РФ, внесенные по инициативе Президента РФ, направлены на «официальное» объединение государственной и муниципальной власти, которое происходит на основании общности системных принципов организации управления на разных уровнях: принцип разделения властей, комплементарности, субсидиарности, суверенитета, демократизма и гомоген-

⁴ Там же.

⁵ См., в частности: Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: Юрист, 1997. С. 15-19.

⁶ См.: Истомина Т. О необходимости трансформации современного определения государственной службы // Власть. 2011. № 07. С. 119-121.

⁷ Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: Автореф. дисс. ... д-ра юр. наук. Саратов, 2010. С. 4.

⁸ Волох О.В. Формирование институтов публичной службы в политических системах современных демократических государств (зарубежный и российский опыт): Автореф. дисс. ... д-ра полит. наук. СПб., 2006. С. 13.

⁹ Волох О.В. Публичная служба как институт народовластия // Вестник Томского государственного университета. 2006. № 292-II. С. 253-254.

¹⁰ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020.

ности. По нашему мнению, это серьезный правовой шаг в сторону разрешения вопроса о степени «государственности» в муниципальной службе и степени «социальности» в государственной службе, который является актуальным в отечественном законодательстве.

Решая вопрос о публичной власти в Российской Федерации, следующим, на наш взгляд, на повестку дня в процессе развития правовой системы в данном направлении встает вопрос о публичной службе в РФ.

Одним из принципиальных вопросов определения публичной службы в российской юридической литературе, определяющих процесс ее институционализации, является вопрос о включении в понятие «публичная служба» муниципальных властей.

Распространенным является подход, согласно которому муниципальная служба рассматривается как вид публичной службы¹¹. Обоснованием этого подхода служит классификация служебной деятельности, разработанная Ю.Н. Стариловым¹² после принятия Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Ю.Н. Старилов как автор концепции разработки особого чиновного (служебного) права, как комплексной отрасли права, сформулировал определение публичного служебного права, которое объединяло муниципальную и государственную службу: это «система правовых норм, регулирующая общественные отношения в сфере внутренней организации государственной (муниципальной) службы, установления правового статуса государственных (муниципальных) служащих, практического функционирования государственной (муниципальной) службы с целью обеспечения деятельности как самих государственных (муниципальных) служащих, выполняющих задачи и функции публичной власти, так и всей государственной (муниципальной) администрации»¹³.

Современный период функционирования отечественной публичной службы стал предметом исследования ряда ученых, в том числе Г.В. Атаманчука, К.С. Бельского, В.М. Манохина, Е.Ю. Киреевой, М.А. Красновой, М.В. Преснякова, А.А. Уварова, С.Е. Чаннова и др.

Вместе с тем в российском законодательстве и юридической литературе отсутствует единое общепринятое понятие публичной власти и публичной службы. До настоящего времени понятия «публичное управление», «публичная служба», «публичная власть» достаточно редки в нормативных документах Российской Федерации, хотя понимание необходимости публичного функционирования власти растет в российской науке и политико-правовой практике.

В российском законодательстве понятие публичной службы как таковое отсутствует, а в отечественной правовой литературе существует лишь соответствующее теоретическое обобщение, причем принято более узкое понимание публичной службы как профессиональной деятельности по исполнению полномочий федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Публичная служба, в понимании российских правоведов, является собирательной категорией, в рамках которой государственная и муниципальная служба объединяются по принципу наличия общих определенных функций, наделения служащих однородно определенным статусом, наличия специально оговоренных условий доступа к службе, а также условий, требований и ограничений прохождения публичной службы.

В правовом отношении публичная служба есть совокупность юридических норм, регулирующих статус государственного и муниципального служащего, определяющих их деятельность, порядок поступления, продвижения по службе и ее прекращения.

Публичная служба как правовая категория может рассматриваться в трех следующих значениях:

- 1) как форма участия гражданина в управлении делами государства, то есть осуществлении народовластия, согласно ч. 4 ст. 32 Конституции РФ;
- 2) как форма реализации свободы трудовой деятельности, согласно ч. 1 ст. 37 Конституции РФ;
- 3) как институциональное средство гарантирования соблюдения прав, свобод и обязанностей человека в Российской Федерации.

Сочетая в себе такие две функции, как осуществление права человека в управлении делами государства и реализация свободы труда, публичная служба выступает как политическое и социально-экономическое благо, как одно из оснований демократического устройства государства.

На наш взгляд, одной из первоочередных задач в науке административного права целесообразным является предложение о принятии единого законодательного акта, который будет направлен на комплексное регулирование публичной службы в РФ, составляющей основу для всех видов государственной службы и муниципальной службы, деятельности лиц, замещающих государственные и муниципальные должности. Это будет базовый законодательный акт для всех видов публичной службы.

Публичная служба РФ должна будет объединить весь аппарат государственного управления и включать в себя профессиональную деятельность по исполнению полномочий различных субъектов пуб-

¹¹ Подкопаева Е.Е. Концепция муниципальной службы в Российской Федерации и странах Евросоюза (на примере Литовской республики) // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2013. № 2. С. 143; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2007. 782 с.

¹² См.: Старилов Ю.Н. Служебное право: учебник. М., 1996. С. 129.

¹³ Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: Дисс. ... докт. юрид. наук. Воронеж, 1996. С. 367.

личной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и образуемых ими публичных объединений, фондов, учреждений и организаций.

Вероятно, законодательное признание и обоснование понятия публичной службы в Российс-

кой Федерации будет означать очередной важный шаг на пути к гражданскому обществу и правовому государству, где функции служащих состоят не столько в обслуживании государственной вертикали, сколько в исполнении воли народного большинства.

Библиографический список

1. Волох О.В. Публичная служба как институт народовластия // Вестник Томского государственного университета. – 2006. – № 292-II. – С. 253-254.

2. Волох О.В. Формирование институтов публичной службы в политических системах современных демократических государств (зарубежный и российский опыт): Автореф. дисс. ... д-ра полит. наук. СПб., 2006. – 36 с.

3. Демин А.А. Государственная служба. – М., 2010. – 182 с.

4. Истомина Т. О необходимости трансформации современного определения государственной службы // Власть. – 2011. – № 07. – С. 119-121.

5. Козбаненко В. А. Публично-правовая природа статуса гражданских и муниципальных служащих: общее и особенное // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – № 3. – С. 28-24.

6. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. – М.: Юрист, 1997. – С. 15-19.

7. Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: Автореф. дисс. ... докт. юр. наук. – Саратов, 2010. – 47 с.

Рецензент: Колодина М.В., доцент кафедры административного и финансового права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

КОЧЕТКОВА ЕЛЕНА АЛЕКСАНДРОВНА

кандидат исторических наук, доцент кафедры теории государства и права
Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, koffanich@yandex.ru

ЭВОЛЮЦИЯ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ

KOCHETKOVAELENAALEKSANDROVNA

candidate of historical studies, associate professor of the Department of theory of state
and law, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E.
Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, koffanich@yandex.ru

EVOLUTION OF THE MECHANISM OF THE STATE IN A STATE OF EMERGENCY

Аннотация. В статье рассмотрены проблемные вопросы эволюции механизма государства в условиях чрезвычайного положения. Отражены тенденции развития отдельных элементов механизма государства, изменения конструкции власти и способов, методов управления. Выделены характерные признаки отдельных принципов механизма государства и их трансформация в чрезвычайных условиях. Выявлены наиболее эффективные показатели работы механизма государства и деятельности правоохранительных органов.

Ключевые слова: механизм государства, принципы механизма государства, чрезвычайное положение.

Review. The article deals with the problematic issues of the evolution of the mechanism of the state in a state of emergency. Trends in the development of individual elements of the mechanism of the state, changes in the structure of power and methods of management are reflected. The characteristic features of the individual principles of the state mechanism and their transformation in emergency conditions are highlighted. The most effective indicators of the work of the state mechanism and the activities of law enforcement agencies are identified.

Keywords: the mechanism of the state, the principles of the mechanism of the state, the state of emergency.

Под механизмом государства следует понимать целостную, взаимосвязанную систему его отдельных элементов, обладающую рядом параметров и принципов, которая нацелена на обеспечение нормального и эффективного функционирования государства, на реализацию поставленных перед ним целей и задач. Механизм государства по своей структуре является сложной, взаимосвязанной конструкцией разных по статусу элементов и институтов, взаимообусловленных друг с другом и функционирующих на определенных принципах, правовых нормах, применяющих специфические средства, способы и методы. Данная система представлена такими компонентами, как: государственным аппаратом или системой государственных органов; государственными служащими; сложной системой внутренних связей между структурными элементами механизма на основе субординации государственных органов, иерархичности, оперативности, самостоятельности, преобладанием централизованных или децентрализованных начал; самим процессом государственно-управленческой жизни; совокупностью государственных предприятий и учреждений, созданных и выполняющих конкретно-практическую деятельность для реализации определенных функций государства; системой органов местного самоуправления, которые также нацелены на решение основных целей и задач государства; принципами организации и функциони-

рования, взаимодействия всех структур механизма государства; системой надзорно-контролирующих структур государственного и социально-общественного характера; политическими партиями и общественными объединениями, выступающими составным и неотъемлемым элементом функционирования любого государства; материально-финансовыми основами государства. Все данные параметры выступают не статичными, они подвержены влиянию многочисленных факторов, в том числе политической, внутригосударственной, военной, международной обстановки, идеологии.

Механизм государства подвижная, динамичная конструкция, которая опосредована множеством социально-экономических, политических и иных процессов. Любые изменения в развитии государства незамедлительно отражаются на модели механизма государства, изменяя принципы его функционирования, организацию управления и взаимодействия между отдельными структурными элементами. Наиболее ярко это проявляется в условиях чрезвычайного положения, которое выступает исключительным, но нередко, часто повторяющимся явлением государственного развития. Любая чрезвычайная ситуация незамедлительно влечет изменение вектора развития государства и его приоритетов во всех сферах жизни. Новые задачи и функции государства требуют незамедлительной трансформации в работе

самого механизма государства, его принципов, методов функционирования и организации работы всей структуры управления.

На современном этапе имеется легальное определение категории чрезвычайное положение. Согласно статье 1 Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» «Чрезвычайное положение означает вводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные настоящим Федеральным конституционным законом отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей»¹.

В целом для механизма государства в условиях чрезвычайных ситуаций характерны следующие черты:

- создание новых органов власти с широкими компетенциями;
- расширение полномочий государственных и правоохранительных органов;
- временный характер вводимых мер;
- установление ограничительных мер в отношении отдельных прав и свобод граждан;
- введение особого правового режима;
- отсутствие принципа разделения властей;
- административно-централизованный механизм управления;
- расширение полномочий правоохранительных органов;
- слияние административного и военного управления.

Все изменения охватывают ряд блоков функционирования механизма государства, общественно-политической, военной и правоохранительной систем:

1) Как правило, на данном этапе развития государств происходят качественные и количественные изменения государственного аппарата. Известный римский юрист Павел полагал, что в условиях войны: «Не следует предоставлять произволу отдельного лица то, что может быть выполнено должностным лицом, из опасения, чтобы это не послужило поводом большего потрясения»². Поэтому в целях быстрого и эффективного решения вопросов управления отдельным должностным лицам в условиях чрезвычайного положения представляются значительные

функции и вообще происходит концентрация власти в руках узкой группы политической или военной элиты. Глава государства, как верховный главнокомандующий, закономерно сочетает у себя все функции управления страной и военное руководство, с наличием права принятия неотложных законодательных решений. На эту ведущую роль руководителя страны указывал в своё время ещё Гуго Гроций в работе «О праве войны и мира»: «Ибо пусть в каждом определенном положении умолкнут все частные соображения, воздействующие на волю главы государства, однако не умолкнет всеобщее разумное стремление избежать опасности, что невозможно, если каждое должностное лицо станет притязать на решение одного и того же дела»³.

При сохранении традиционных институтов власти в чрезвычайных условиях меняется сама организация и деятельность данных структур с созданием параллельно дополнительных особых органов управления с достаточно обширными компетенциями и возможностями. Появление последних обусловлено необходимостью решения оперативных вопросов управления, сокращением времени обсуждения и принятия актов и постановлений, уменьшением или вообще исключением возможности согласования отдельных вопросов между структурами, подразделениями, ведомствами. Подобные структуры, как например, Государственный Комитет Обороны в годы Великой Отечественной войны, обладают обширной компетенцией, создаются без учета принципа разделения властей, получают право чрезвычайного правотворчества. Традиционные структуры управления не упраздняются, но меняют порядок деятельности или временно приостанавливают свою работу. Какой-либо конкуренции в вопросах реализации управленческих полномочий между ними не происходит, т.к. чрезвычайные органы власти получают право безотлагательного и бесспорного выполнения принятых ими решений всеми органами управления без исключений.

Чрезвычайные органы власти имеют достаточно широкие полномочия и компетенции, объединяющие разные сферы управления. С одной стороны, этот механизм оказывается очень эффективным с точки зрения оперативности и скорости принимаемых решений и их исполнения. С другой стороны, данная конструкция практически сводит на нет работы традиционных органов власти, т.к. необходимости привлекать их к решению безотлагательных задач нет. Механизм координации, согласования отдельных постановлений не используется, т.к. не актуален в особых условиях.

Традиционные органы власти получают несвойственные им ранее функции. Вообще расширение полномочий отдельных органов власти такая же характерная черта чрезвычайного периода, как и со-

¹ Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (в ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. N 23. Ст. 2277.

² Гуго Гроций. О праве войны и мира. М., 1996. С. 68.

³ Гуго Гроций. О праве войны и мира. М., 1996. С. 70.

здание особых структур. Исполнительные органы власти приобретают широкие правотворческие компетенции, усиливаются контрольно-надзорные функции и финансово-распределительные. Жёстче становится механизм исполнения принятых административных решений и усиливается персональная ответственность управленческих кадров.

2) В период чрезвычайных ситуаций кардинально изменяются методы реализации государственных функций. На первый план выдвигаются метод жёсткой централизации и субординации. Директивный способ управления приобретает преобладающее значение для быстроты и обязательности выполнения принятых решений. Обсуждение, представление альтернативных мнений, апелляции не допустимы в подобной системе власти. Любое постановление должно восприниматься как приказ, обязательный к исполнению всеми структурами управления, исполняемый незамедлительно, не допускающий альтернативных позиций. Неисполнение одновременно влечет юридическую ответственность. Конечно, нередко, это приводит к ошибкам управления в экономической, финансовой, управленческой и военно-стратегических сферах.

Отсутствие коллегиального обсуждения политических и иных решений выступает закономерным результатом введения чрезвычайных мер. Это обусловлено рядом факторов: отсутствием реальных, объективных возможностей для коллегиального управления, необходимостью оперативного реагирования на сложившуюся ситуацию в стране, невозможностью организовать работу представительных органов власти, мобилизационными мероприятиями. Как правило, важнейшие решения принимаются узко партийным или политическим, военным органом.

Для всех государственно-политических систем в период чрезвычайных ситуаций преобладающими становятся публично-правовые или командно-административные методы управления. Нередко они сочетаются с использованием силовых, репрессивных мер, которые необходимы для стабилизации правопорядка, устранения негативных явлений общесоциального характера (паникерства, дестабилизации обстановки), пресечения правонарушений.

3) В условиях чрезвычайного положения происходит процесс изменения принципов организации и деятельности органов государственной власти и функционирования всего механизма государства.

Принцип рационального формирования механизма государства заменяется принципом командно-административного устройства, с четкой вертикалью органов власти, отсутствием конкурсной основы для кадрового состава, перераспределением управленческих, военных и иных ресурсов исключительно централизованным методом. Назначение, увольнение кадрового состава происходит вертикально, без элементов конкуренции и демократизма. Принцип профессионализма в формировании структур органов публичной власти теряет свое первоначальное значение, т.к. условия чрезвычайного положения не позволя-

ют осуществлять профессиональный отбор, требовать наличия специальной подготовки и опыта работы. Профессионализм в данный период определяется исключительно результатами работы госслужащих, точным исполнением директив, решением оперативных задач, умением сохранить материальные и людские ресурсы.

Механизм формирования государственного аппарата меняется в сторону усиления консервативных тенденций за счет уменьшения или полного отказа от выборной системы создания государственных структур, сменяемости и подотчетности. Преобладающими становятся принцип назначения, ротация кадров, строгая вертикальная подчиненность, личная ответственность. Распределение кадрового управленческого и военного составов целиком сосредотачивается в верховном чрезвычайном органе власти или непосредственно у главы государства.

Одновременно вводится принцип персональной ответственности руководителей за выполнение поставленных задач. Административно-централизованный механизм управления предполагает жесткую подотчетность, отсутствие самостоятельности и независимости при принятии решений. Приказ – исполнение становится главным в реализации задач государства. Обсуждение, инициативность практически не используются и могут повлечь негативные последствия от снятия с должности до привлечения к юридической ответственности.

Происходит трансформация принципа разделения властей и распределения компетенций и полномочий между органами власти. В условиях чрезвычайной ситуации, когда необходимо быстро и оперативно принимать решения по значимым вопросам, целесообразно создание объединенных структур управления, концентрирующих в своих руках обширные полномочия. Задачи оперативности выходят на первый план, вопросы консультаций, согласований не способствуют принятию быстрого решения. Создание единой структуры управления с объединением ряда функций вполне оправдано и закономерно.

Темпы же принятия решений и их исполнение ускоряются. С этой целью начинает преобладать директивный метод государственного управления, жестко централизованные инструкции и решения. Как правило, данные директивы не подвергаются обсуждению, исполняются незамедлительно, не подлежат обжалованию, неисполнение – влечет ответственность. Собственная инициатива отдельных субъектов воспринимается как правонарушение, дезорганизуящее правопорядок.

По-прежнему важнейшее значение имеют принципы координации и субординации в работе механизма государства, т.к. даже при наличии чрезвычайных органов власти их несогласованность, неумение быстро взаимодействовать с государственным аппаратом и органами местного самоуправления, военным руководством приводит к дезорганизации, безрезультативности и ошибкам в управлении. Подобные примеры мы могли видеть из исторического

опыта 1941 года, когда отсутствие взаимосвязи между высшей и местной властью приводило к трагическим последствиям военного, финансового и материально-технического характера. Принцип субординации логически начинает преобладать над принципом координации. Так как в условиях чрезвычайного положения объективно сложнее устанавливать взаимодействие между отдельными структурами. Нередко информация может искажаться, не поступать вовремя, не быть истинной, да и сами государственные служащие не могут оптимально быстро реагировать на возникающие запросы и просто не иметь возможности, ресурсов для выполнения поставленных задач.

Один из важнейших параметров механизма государства – наличие общественного контроля за деятельностью государственного аппарата – в условиях чрезвычайной ситуации теряет свою практическую значимость в силу невозможности реализации данной функции. Цель государственной и общественной безопасности выходят на первый план. Целесообразность использования ряда чрезвычайных мер обусловлена элементарно задачами обеспечения выживаемости общества. Общественный контроль невозможно реализовать из-за перераспределения людских ресурсов на более важные сферы функционирования государства, изменения самих целей и задач государства, отсутствия традиционного механизма осуществления контроля и сдержек.

Гласность, открытость в функционировании всего механизма государства значительно ограничиваются. Вся информация подразделяется на общедоступную и секретную, с явным преобладанием последней. Конечно, даже в условиях чрезвычайного положения граждане должны получать оперативные сведения, общеизвестные данные, в том числе и о потерях, материальном ущербе, что значительно стабилизирует социально-общественную систему, не приводя к тяжелым неконтролируемым последствиям социального характера. Любые явные искажения, замалчивания порождают многочисленные слухи и паникерство, что дезорганизует обстановку внутри страны. Поэтому дозированное информационное освещение событий и работы государственного аппарата – необходимая задача таких сложных политических периодов.

Принцип законности фактически подменяется принципом целесообразности. В целях защиты жизни и здоровья, безопасности граждан допускаются ограничения их прав и свобод, что вполне закономерно, изменяется характер и правовые основания работы всех структур публичной власти. Наиболее четко это прослеживается в современном законодательстве. Так, например, в соответствии со ст. 11 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (в ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» устанавливается следующий правовой режим для граждан и органов власти:

а) полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти

субъекта (субъектов) Российской Федерации, а также органов местного самоуправления;

б) установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства;

в) усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;

г) установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

д) установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;

е) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

ж) запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

з) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

и) приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества;

к) эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы в случае, если существует реальная угроза их уничтожения, похищения или повреждения в связи с чрезвычайными обстоятельствами.

Подобные ограничения должны восприниматься не как меры, направленные исключительно на сокращение демократических элементов, а как меры вынужденные, временные, обусловленные чрезвычайным положением, имеющими целью максимально обезопасить самих граждан.

4) В тандеме личность – общество – государство происходит изменение вектора направленности с явным преобладанием государственных полномочий и целей. Любое чрезвычайное положение подразумевает ограничение ряда прав и свобод граждан в интересах их безопасности. Демократия не способна реализовываться в условиях командно-административной системы власти. Большинство институтов демократии временно приостанавливают своё функционирование.

5) Усиление роли, расширение полномочий правоохранительных и специальных органов, с целью обеспечения стабильного правопорядка и соблюдения режима законности. В условиях чрезвычайного положения правоохранительные органы фактически обеспечивают не только защиту интересов, прав государства и граждан, но и должны решать широкий спектр

возникающих проблем, связанных с применением административных мер, контроля за гражданами, информационной сферой, перераспределения материальных ресурсов и ценностей, правонарушениями.

Стандартный набор данных прав закреплен и сейчас в Федеральном законе от 06.03.2006 № 35-ФЗ (в ред. от 08.12.2020) «О противодействии терроризму». Так, согласно статье 11 данного Федерального закона, при проведении контртеррористической операции допускается применение следующих мер и временных ограничений⁴:

«1) проверка у физических лиц документов, удостоверяющих их личность, а в случае отсутствия таких документов - доставка указанных лиц в органы внутренних дел Российской Федерации (иные компетентные органы) для установления личности;

2) удаление физических лиц с отдельных участков местности и объектов, а также отбуксировка транспортных средств;

3) усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, а также объектов, имеющих особую материальную, историческую, научную, художественную или культурную ценность;

4) ведение контроля телефонных переговоров и иной информации, передаваемой по каналам телекоммуникационных систем, а также осуществление поиска на каналах электрической связи и в почтовых отправлениях в целях выявления информации об обстоятельствах совершения террористического акта, о лицах, его подготовивших и совершивших, и в целях предупреждения совершения других террористических актов;

5) использование транспортных средств, принадлежащих организациям независимо от форм собственности (за исключением транспортных средств дипломатических представительств, консульских и иных учреждений иностранных государств и международных организаций), а в неотложных случаях и транспортных средств, принадлежащих физическим лицам, для доставки лиц, нуждающихся в срочной медицинской помощи, в лечебные учреждения, а также для преследования лиц, подозреваемых в совершении террористического акта, если промедление может создать реальную угрозу жизни или здоровью людей.

6) приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, химически и биологически опасные вещества;

7) приостановление оказания услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничение использования сетей связи и средств связи;

8) временное отселение физических лиц, проживающих в пределах территории, на которой введен правовой режим контртеррористической операции, в безопасные районы с обязательным предоставлением таким лицам стационарных или временных жилых помещений;

9) введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других карантинных мероприятий;

10) ограничение движения транспортных средств и пешеходов на улицах, дорогах, отдельных участках местности и объектах;

11) беспрепятственное проникновение лиц, проводящих контртеррористическую операцию, в жилые и иные принадлежащие физическим лицам помещения и на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения организаций независимо от форм собственности для осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом;

12) проведение при проходе (проезде) на территорию, в пределах которой введен правовой режим контртеррористической операции, и при выходе (выезде) с указанной территории досмотра физических лиц и находящихся при них вещей, а также досмотра транспортных средств и провозимых на них вещей, в том числе с применением технических средств;

13) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные или сильнодействующие вещества, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

14) ограничение или приостановление частной детективной и охранной деятельности.

Таким образом, условия чрезвычайного положения закономерно влекут изменения всех параметров создания и функционирования механизма государства, его принципов и правовых основ. Следует признать приоритетность административно-централизованной системы организации управления, которая охватывает все институты публичной власти и правоохранительных органов. Элементы демократии, открытости, профессионализма объективно отсутствуют в работе механизма государства, т.к. целесообразность обеспечения безопасности, целостности и независимости страны имеют первоочередное значение.

Библиографический список

1. Васенина А.Д. Государство и право в условиях чрезвычайного положения // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2014. – Том 27 (66). – № 1. – С. 3-6.

⁴ Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (в ред. от 08.12.2020) «О противодействии терроризму» // СЗ РФ. 2006. N 11. Ст. 1146.

-
2. Ларин А.М. Чрезвычайные ситуации и деятельность правоохранительных органов // Право и чрезвычайные ситуации. Сборник статей. – М., 1992. – С. 118.
 3. Першин С.П. Теория механизма государства в современных условиях его функционирования // Вестник Краснодарского университета. 2014. – № 2 (24). – С. 12.
 4. Янгол Н.Г. Чрезвычайное законодательство и исключительные правовые режимы: история и современность: монография. – СПб., 2000. – 408 с.

Рецензент: Скуратов И.В., доцент кафедры теории государства и права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.и.н.

ЛАПОЧКИНА ЕЛЕНА ПЕТРОВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, post@oimlsa.edu.ru

ВОЛНЕНКО ЕВГЕНИЯ МАКСИМОВНА

магистрант Оренбургского института (филиала) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, post@oimlsa.edu.ru

ВЛИЯНИЕ РЕШЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА НА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И СУДЕБНУЮ ПРАКТИКУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

LAPOCHKINA ELENA PETROVNA

PHD in Law, associate professor of the Department of constitutional and international law Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, post@oimlsa.edu.ru

VOLNENKO EVGENIYA MAXIMOVNA

master's student of Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, post@oimlsa.edu.ru

INFLUENCE OF JUDGMENTS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS ON LEGISLATION AND JUDICIAL PRACTICE IN RUSSIAN FEDERATION

Аннотация. Созданный на основе Европейской конвенции механизм защиты прав человека является одним из эффективнейших механизмов защиты прав человека на региональном уровне. Признание и исполнение решений Европейского Суда по правам человека сегодня является одним из необходимых условий устойчивого развития государств и их согласованного взаимодействия в рамках международного сообщества. В статье проанализировано влияние решений Европейского Суда по правам человека на законодательство и судебную практику Российской Федерации, исследованы проблемы взаимодействия конституционного и международного правосудия.

Ключевые слова: права человека, международное и внутригосударственное право, механизм защиты прав человека, судебная практика, международное и конституционное правосудие.

Review. The human rights protection mechanism created on the basis of the European Convention is one of the most effective mechanisms for the protection of human rights at the regional level. The recognition and implementation of the decisions of the European Court of Human Rights today is one of the necessary conditions for the sustainable development of states and their coordinated interaction within the international community. The article analyzes the influence of the decisions of the European Court of Human Rights on the legislation and judicial practice of the Russian Federation, investigates the problems of interaction between constitutional and international justice.

Keywords: human rights, international and domestic law, human rights protection mechanism, jurisprudence, international and constitutional justice.

4 ноября 1950 года в Риме членами Совета Европы была принята Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, вступившая в силу 3 сентября 1959 года. Участие в данной конвенции Российской Федерации стало одной из отправных точек развития правового государства. Как отмечал в 1995 году в своей монографии доктор юри-

дических наук, профессор В.А. Карташкин «созданный в соответствии с Европейской конвенцией механизм контроля является, по сути дела, наднациональной властью. Его учреждение потребовало от государств-членов Совета Европы отказаться от сложившихся стереотипов и абсолютизации государственного суверенитета... Отвергая законность наци-

ональных судебных решений, Европейский суд побуждает законодателя пересматривать действующее законодательство и практику его применения.¹

Созданный на основе Европейской конвенции механизм защиты прав человека является одним из эффективнейших механизмов защиты прав человека на региональном уровне.

Признание и исполнение решений Европейского Суда по правам человека сегодня является одним из необходимых условий устойчивого развития государств и их согласованного взаимодействия в рамках международного сообщества.

Практика Европейского суда по правам человека демонстрирует наиболее уязвимые положения национального законодательства и нарушения в правоприменительной практике, обнаруживая тем самым необходимость приведения действующего законодательства и правоприменительных процедур в соответствие с международными нормами.

С момента начала работы Европейского Суда по правам человека, последним было рассмотрено 23406 жалоб (по состоянию на 01 января 2021 года). Более трети судебных дел касались 3 государств-участников: Турции (3742 жалоб), Российской Федерации (2884 жалоб) и Италии (2427 жалоб). По состоянию на 01 января 2021 года количество ожидающих заявлений относительно России составляет 13,8 тысяч или 22,4 %, что в свою очередь составляет почти четверть от общего числа жалоб, поданных в Европейский Суд².

В настоящее время Европейский Суд по правам человека при разрешении значительного количества дел продолжает ставить новые вопросы и задачи перед российской правовой системой. В качестве одного из основных несовершенств выступают структурные проблемы, а основной задачей – принятие национальными властями мер общего характера, необходимых для их устранения. Вполне очевидно, что перечень таких задач расширяется пропорционально количеству и сложности выявляемых структурных несовершенств российской правовой системы.

Одним из средств устранения структурных недостатков и существенных изъянов в законодательстве, которые могут послужить в дальнейшем основанием нарушения прав, согласно Регламенту (Правила процедуры) Европейского суда по правам человека, является вынесение Судом «пилотного» постановления³.

Первое «пилотное» постановление в отношении Российской Федерации Европейский Суд вынес 15 января 2009 года по делу «Бурдов против Рос-

сии» (№ 2). Инициирование процедуры «пилотного» постановления было обусловлено необходимостью предоставления лицам безотлагательного и адекватного возмещения вреда на национальном уровне в случае неисполнения или задержки исполнения решений национальных судов⁴.

До принятия «пилотного» постановления по данному делу естественным образом прослеживалась тенденция увеличения количества постановлений, вынесенных Европейским Судом по правам человека против Российской Федерации, свидетельствующих о наличии системной дисфункции в национальной правовой системе. В 2007 году Европейский Суд вынес 127 постановлений о признании нарушения права на справедливое разбирательство, в 11 случаях констатировалось нарушение права на разумный срок судебного разбирательства, в 2008 году данные показатели увеличились до 233 и 20 постановлений соответственно. Спустя год рассмотренные показатели стали прогрессировать и уже в 2009 году было вынесено 75 постановлений о признании нарушения права на справедливое разбирательство⁵.

В качестве решения проблемы Суд предписал России ввести в течение шести месяцев эффективное внутреннее средство правовой защиты или комбинацию таких средств правовой защиты, обеспечивающих адекватное и достаточное возмещение в связи с неисполнением или несвоевременным исполнением решений национальных судов с учетом конвенционных принципов, установленных в прецедентной практике Европейского Суда. Кроме того, Европейский Суд принял решение отложить на один год рассмотрение аналогичных дел, затрагивающих неисполнение и (или) несвоевременное исполнение национальных судов о взыскании денежных средств с государственных органов, до принятия предписанных мер⁶.

Несмотря на несоблюдение сроков, определенных Европейским Судом, российским законодателем в качестве мер общего характера, направленных на установление внутригосударственного средства правовой защиты, были приняты Федеральный закон «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», вступивший в силу 04 мая 2010 года, а также Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок». Необходимо отметить, что российские власти достаточно

¹ Карташктн В. А. Права человека в международном и внутригосударственном праве: монография. М., 1995. С. 90.

² Европейский Суд по правам человека. [Официальный сайт]: международный орган. 2021. Режим доступа: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>, свободный. Загл. с экрана (дата обращения: 17.03.2021).

³ Там же.

⁴ Постановление ЕСПЧ от 15 января 2009 г. «Дело «Бурдов (Burdov) против Российской Федерации» (№ 2) (жалоба № 33509/04). Режим доступа: <http://www.echr.coe.int> (дата обращения: 17.03.2021).

⁵ Европейский Суд по правам человека. [Официальный сайт]: международный орган. 2021. Режим доступа: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>, свободный. Загл. с экрана (дата обращения: 17.03.2021).

⁶ Постановление ЕСПЧ от 15 января 2009 г. «Дело «Бурдов (Burdov) против Российской Федерации» (№ 2) (жалоба № 33509/04). Режим доступа: <http://www.echr.coe.int> (дата обращения: 17.03.2021).

серьезно отнеслись к требованию Европейского Суда, в подготовке данных изменений активно участвовали не только представители высших судебных инстанций – Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов Российской Федерации, но и представители органов исполнительной власти – Министерство юстиции и Министерство финансов Российской Федерации.

В первоначальной редакции законопроекта, внесенного Президентом Российской Федерации, срок, в течение которого заинтересованное лицо имело возможность подать заявление в суд составлял три месяца, однако во втором чтении срок был продлен до шести месяцев⁷.

Федеральный закон «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» предусмотрел возможность требования компенсации за длительное неисполнение судебного акта, предусматривающего обращение взыскания на средства бюджетной системы Российской Федерации. Данная компенсация может быть присуждена в случае, если такое нарушение имело место по причинам, не зависящим от лица, обратившегося с заявлением о присуждении компенсации. Присуждение компенсации не зависит от наличия вины компетентных органов. Размер компенсации определяется судом исходя из требований заявителя, обстоятельств дела, по которому было допущено нарушение, продолжительности нарушения и значимости его последствий для заявителя, а также с учетом принципов разумности, справедливости и практики Европейского Суда по правам человека⁸.

А. И. Ковлер отметил, что за год действия Федерального закона № 68-ФЗ доля жалоб, поступающих в Страсбург, на неисполнение судебных решений упала с 40 % до 17 % и продолжала снижаться в последующие годы. Результатом принятия указанных законов, согласно судебной статистике с 04 мая по 31 декабря 2010 года, стала подача в суды общей юрисдикции более трех тысяч заявлений о присуждении компенсации. Статистические данные свидетельствуют об активном использовании нововведенного средства правовой защиты. Кроме того, национальные власти выплатили компенсацию, сопоставимую с той, которую присуждает в подобных случаях Европейский Суд по правам человека, заключив с заявителями, обратившимися с жалобами в Европейский Суд около полутора тысяч мировых соглашений⁹.

В целях обеспечения единообразного применения Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» в 2010 году Верховный Суд Российской Федерации и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации приняли совместное постановление о некоторых вопросах, которые могут возникнуть в ходе рассмотрения дел, касающихся жалоб о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок¹⁰.

В 2016 году Верховный Суд Российской Федерации актуализировал разъяснения порядка рассмотрения дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок. В новом постановлении Пленума «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» отмечается, что обращаться в суд с заявлением о присуждении данной компенсации могут как граждане, так и организации, являющиеся участниками по делу, по которому допущено затягивание сроков. При этом, по данной категории дел граждане могут представлять свои интересы сами и отсутствие у заявителя высшего юридического образования не является основанием для отказа в принятии заявления. Также Верховный Суд Российской Федерации подчеркнул, что если лицо ранее обратилось в Европейский Суд по правам человека в связи с нарушением его права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок и данная жалоба признана Европейским Судом приемлемой, то лицо не имеет права обратиться за такой же компенсацией в национальный суд¹¹.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в 2010 году направил нижестоящим судам информационное письмо разъясняющее отдельные вопросы, возникшие в связи с вступлением в силу Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»¹².

В 2011 году Президиум Верховного Суда Российской Федерации утвердил обзор практики рас-

⁷Муршудова В. М. Производство по рассмотрению заявлений о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок: практика правоприменения. М., 2015. С. 21.

⁸ О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок [Федер. закон: принят Гос. Думой 21 апреля 2010 г.: одобрен Советом Федерации 28 апреля 2010 г.: по состоянию на 19 декабря 2016 г.] // СЗ РФ. 2010. № 18. Ст. 2144.

⁹ Ковлер А. И. Герасимов и другие против России – новое «пилотное постановление» Европейского Суда // Международное правосудие. 2014. № 3. С. 5-7.

¹⁰ Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 30, Пленума ВАС РФ № 64 от 23 декабря 2010 г. «О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» (утратило силу) // Российская газета. 2011. 14 янв. (№ 5).

¹¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 марта 2016 г. № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Российская газета. 2016. 06 апр. (№ 72).

смотрения судами общей юрисдикции дел, касающихся присуждения компенсации в соответствии с Федеральным законом № 68-ФЗ, который был основан на анализе наиболее часто повторяющихся оснований, по которым Верховным Судом были отменены, изменены или оставлены без изменения постановления нижестоящих судов о присуждении компенсации за период с момента вступления в силу Федерального закона.

В качестве профилактических мер национальными властями было реализовано, во-первых, включение в учебные программы повышения квалификации судей изучения практики Европейского Суда по правам человека, в том числе по вопросам длительного исполнения судебных актов и применения Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок». Во-вторых, в 2010 и 2011 годах на базе управлений Федерального казначейства состоялись межведомственные совещания с участием руководителей Министерства финансов, Федерального казначейства, Федеральной службы судебных приставов, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, Судебного Департамента при Верховном Суде Российской Федерации, Государственного научно-исследовательского института системного анализа. В-третьих, в 2011 году в Санкт-Петербурге прошла научно-практическая конференция по проблемам законодательства и правоприменения, на которой обсуждались вопросы, связанные с применением Федерального закона № 68-ФЗ.

Итогом работы российской стороны по реализации «пилотного» постановления Европейского Суда по правам человека, в согласованные сторонами сроки, стало рассмотрение 287 заявлений, касающихся чрезмерной длительности процедуры исполнения судебных актов. В частности, суды общей юрисдикции рассмотрели 186 заявлений, по 100 делам была присуждена компенсация. Арбитражные суды рассмотрели 101 заявление, компенсация была присуждена в 45 делах. Практика национальных судов данного периода (с мая 2010 по июнь 2011 года) показала, что при предоставлении компенсации национальные суды принимали во внимание практику Европейского Суда по правам человека. По данным Министерства финансов Российской Федерации, с мая по октябрь 2011 года в министерство поступило 97 исполнительных листов на общую сумму около 4 миллионов рублей, из которых было исполнено 78 исполнительных листов¹³.

Что касается специального урегулирования подобных дел, рассмотрение которых было приостановлено Европейским Судом, то во исполнение «пилотного» постановления российские власти в установленные Судом сроки изучили все жалобы и направили в международный суд предложения, касающиеся 818 жалоб, включая предложения о заключении мировых соглашений или заявления о готовности выплатить компенсацию за причиненный ущерб, а также предложения о рассмотрении Европейским Судом вопроса о юридическом правопреемстве в отношении 18 скончавшихся заявителей¹⁴.

Рассмотренные меры, наряду с иными мерами, осуществленными российскими государственными органами, позволили разрешить выявленные Европейским Судом по правам человека проблемы, явившиеся основанием для вынесения первого в отношении Российской Федерации «пилотного» постановления. В связи с чем, в резолюции 2016-268 Комитет Министров Совета Европы положительно оценил действия российских законодателей и правоприменителей, отметив эффективность средства правовой защиты, введенное Федеральным законом № 68-ФЗ¹⁵.

Несмотря на положительную оценку Европейским Судом по правам человека созданного в Российской Федерации средства правовой защиты от системного нарушения, Федеральный закон «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» не только не решил кардинальным образом проблему исполнения судебных актов в разумный срок, но и породил новые жалобы в международный суд.

Так, в отношении заявителей по делу «Герасимов и другие против России», проживающих в различных регионах Российской Федерации, были вынесены вступившие в законную силу судебные решения, предписывающие органам власти предоставить им жилье или оказать услуги в натуре, которые исполнялись чрезвычайно длительное время или не исполнялись полностью. Европейский Суд пришел к выводу, что характер лежащих в основе дела проблем, разнообразие и уязвимость ситуаций, в которых оказались многочисленные заявители из различных регионов Российской Федерации, свидетельствует о наличии дряхлеющей ситуации по меньшей мере на протяжении пятнадцати лет. Суд обратил внимание на то, что было принято более 150 постановлений по выявленной проблеме и что ждут на очереди еще 600 жалоб, количество которых продолжало расти.

¹² Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 25 июня 2010 г. № 140 «О некоторых вопросах, возникших в связи с вступлением в силу Федерального закона от 30 апреля 2010 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок». Режим доступа: <http://pravo.gov.ru>

¹³ Министерство финансов Российской Федерации [Официальный сайт]: гос. учреждение. 2021. Режим доступа: <https://minfin.gov.ru/ru/>, свободный. Загл. с экрана (дата обращения: 17.03.2021).

¹⁴ Муршудова В. М. Производство по рассмотрению заявлений о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок: практика правоприменения. М., 2015. С. 11.

¹⁵ Резолюция № CM/RESDH (2016) 268 Комитета министров Совета Европы «Исполнение постановлений Европейского Суда по правам человека. Двести тридцать пять дел против Российской Федерации». Режим доступа: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 17.03.2021).

Европейский Суд отметил, что его многочисленные постановления указывают на колоссальный разрыв между, с одной стороны, социальными обязательствами государства по предоставлению жилья определенным лицам и, с другой стороны, неспособностью органов власти, выступающих в качестве ответчиков, исполнить данные обязательства. В связи с чем Европейский Суд вновь поставил вопрос о существовании системной проблемы, вытекающей из отсроченного исполнения решений национальных судов, налагающих обязательства в натуре на органы власти, и отсутствие внутригосударственных средств правовой защиты в отношении таких отсрочек.

Страсбургский Суд пришел к выводу, что положения Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» оказались неприменимыми к судебным решениям, обязывающим органы власти предоставить жилье или исполнить другие обязательства в натуре. При этом указал, что ограничение сферы действия Федерального закона № 68-ФЗ, посредством установления исключительно денежной формы компенсации, лишает заявителей реализации права на исполнение судебного решения в полном объеме и, следовательно, не может свидетельствовать о наличии эффективного механизма защиты прав с точки зрения Конвенции¹⁶.

Итогом «пилотного» постановления стало предписание российским властям в течение одного года ввести эффективное внутригосударственное средство правовой защиты или комбинацию таких средств правовой защиты, которые будут доступны всем лицам, находящимся в статусе заявителей. При этом рассмотрение дел по всем новым аналогичным жалобам было отложено на максимальный срок – два года¹⁷.

Одним из направлений работы национальных властей по реализации положений «пилотного» постановления стало усиление прокурорского надзора за исполнением судебных решений. По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2014 году прокуратурой было выявлено 163 тысячи случаев нарушения исполнительного производства, из которых в 151 тысячи случаев нарушения были допущены Федеральной службой судебных приставов Российской Федерации. По результатам актов прокурорского реагирования в 2014 году 3,6 тысяч должностных лиц были признаны виновными и привлечены к дисциплинарной ответственности за нарушение сроков исполнения судебных решений в разумный срок¹⁸.

В октябре 2014 года Президент Российской Федерации поручил Правительству разработать комплекс мер, направленных на обеспечение жильем детей-сирот по договорам найма специализированных жилых помещений, а также в соответствии с решениями судов.

В целях исполнения поручений главы государства было принято распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении комплекса мер по предоставлению жилья детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа на 2015-2017 годы». Комплекс мер был подготовлен с учетом результатов анализа ситуации в сфере обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, а также с учетом анализа правоприменительной практики по реализации субъектами Федерации полномочий по обеспечению жилыми помещениями детей сирот. Разработанный комплекс мер содержал мероприятия, направленные на оказание организационной, правовой и методической поддержки органам исполнительной власти в решении проблем обеспечения детей-сирот в соответствии с решениями судов. Вопросы исполнения судебных актов, касающихся предоставления детям-сиротам и детям, оставшимся без помощи родителей, были выделены в качестве приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры¹⁹.

В качестве реакции на предписанные меры общего характера, российскими властями в 2015 году был принят Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. Одним из направлений регулирования Кодекса стало рассмотрение и разрешение в рамках административного судопроизводства дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок²⁰.

В июне 2015 года были внесены изменения в Федеральный закон «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», обеспечивающие защиту права собственников арестованного имущества, в том числе возможность компенсации убытков, причиненных в результате необоснованно длительного применения данной меры процессуального принуждения. В целях реализации предписанных мер Правительством Российской Федерации были подготовлены изменения законодательства в части возможности получения компенсации за нарушение права на исполнение судебного решения в разумный срок применительно к исполнению обязательств в натуре²¹.

¹⁶ Постановление ЕСПЧ от 01 июля 2014 г. «Дело «Герасимов и другие (GerasimovandOthers) против Российской Федерации» (жалобы № 29920/05 и др.). Режим доступа: <http://www.echr.coe.int> (дата обращения: 17.03.2021).

¹⁷ Постановление ЕСПЧ от 01 июля 2014 г. «Дело «Герасимов и другие (GerasimovandOthers) против Российской Федерации» (жалобы № 29920/05 и др.). Режим доступа: <http://www.echr.coe.int> (дата обращения: 17.03.2021).

¹⁸ Генеральная прокуратура Российской Федерации [Официальный сайт]: гос. учреждение. 2021. Режим доступа: <https://genproc.gov.ru/>, свободный. Загл. с экрана (дата обращения: 17.03.2021).

¹⁹ Распоряжение Правительства РФ от 22 января 2015 г. № 72-р «Об утверждении комплекса мер по предоставлению жилья детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа на 2015-2017 годы» // СЗ РФ. 2015. № 5. Ст. 850.

²⁰ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации [федер. закон: принят Гос.Думой 20 февраля 2015 г.: одобрен Советом Федерации 25 февраля 2015 г.: по состоянию на 08 декабря 2020 г.] // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

В декабре 2016 года в Федеральный закон «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» были внесены изменения, предусматривающие право физических лиц и организаций на обращение в суд с заявлением о присуждении компенсации при нарушении их права на исполнение в разумный срок решения, предусматривающего обращение взыскания на средства бюджетнобюджетной системы Российской Федерации, или судебного акта, возлагающего на федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления, иные органы и организации, наделенные отдельными государственно-властными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих обязанность исполнить иные требования имущественного характера и (или) требования неимущественного характера²². По существу, данные изменения предоставили возможность исполнения обязательств в натуре.

Правовые позиции, направленные на повышение эффективности исполнения судебных решений, возлагающих на государственные органы, органы местного самоуправления и их должностных лиц и служащих, обязательств имущественного и (или) неимущественного характера нашли отражение в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства»²³.

Предпринятые национальными властями меры по созданию эффективных внутригосударственных средств правовой защиты от нарушений, связанных с чрезмерно длительным исполнением судебных актов по обязательствам имущественного и неимущественного характера государства и муниципальных образований были признаны эффективными Комитетом министров Совета Европы и в 2017 году данный вопрос был снят с контроля Европейского Суда²⁴.

Таким образом, меры общего характера, принятые национальными властями во исполнение «пилотных» постановлений обеспечили создание в Российской Федерации института компенсации за нарушение права исполнения судебного решения и права на судопроизводство в разумный срок. Сегодня институт компенсации является более регламентированным и доступным, позволяет использовать различные механизмы для урегулирования спора, по-

скольку производство по данной категории дел регламентировано арбитражным и административным процессуальным законодательством.

Необходимо отметить, что рассмотренные «пилотные» постановления не являются единственными. В отношении Российской Федерации Европейский Суд по правам человека вынес шесть «пилотных» постановлений, предметом которых, помимо нарушения права на судопроизводство в разумный срок и исполнение судебных решений в разумный срок, являются нарушение запрета на применение пыток при этапировании заключенных, нарушение права на достойные условия содержания под стражей и другие.

Таким образом, можно сделать вывод, что решения Европейского Суда по правам человека благоприятно влияют на законодательство и правоприменительную практику Российской Федерации. Помимо этого, как справедливо отмечает В.А. Карташкин, Европейский Суд по правам человека, выступая в качестве независимого интерпретационного контрольного механизма, не только обеспечивает соблюдение государствами-участниками взятых на себя обязательств по исполнению положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней, но является эффективным средством привлечения внимания всего мирового сообщества к проблемам нарушения прав человека, происходящих в отдельных государствах, и в определенной степени влияет на создание «образа», «имиджа» государств на международной арене.²⁵

И несмотря на то, что отдельные проблемы сохраняются как в законодательстве, так и в правоприменительной практике, в целом работа национальных властей по исполнению требований международного суда положительным образом влияет на совершенствование российской правовой системы.

Освещая вопрос о влиянии решений Европейского Суда по правам человека на законодательство и судебную практику Российской Федерации, нельзя обойти вниманием обсуждаемую в доктрине проблемативу взаимодействия конституционного и международного правосудия. Актуальными остаются дискуссии об «обязательности» или «необязательности» исполнения решений ЕСПЧ, о соблюдении принятых на себя Российской Федерацией обязательств, о соотношении международного и внутригосударственного права. Обусловлено это тем, что Европейским Судом по правам человека в разное время были приняты решения, противоречащие конституциям и правовым

²¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [федер. закон: принят Гос. Думой 17 июня 2015 г.: одобрен Советом Федерации 24 июня 2015 г.: по состоянию на 29 июня 2015 г.] // СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 3981.

²² О внесении изменений в Федеральный закон «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» в части присуждения компенсации за нарушение права на исполнение в разумный срок судебного акта, предусматривающего исполнение государством требований имущественного и (или) неимущественного характера [федер. закон: принят Гос. Думой 02 декабря 2016 г.: одобрен Советом Федерации 14 декабря 2016 г.: по состоянию на 19 декабря 2016 г.] // СЗ РФ. 2016. № 52. Ст. 7499.

²³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» // Российская газета. 2015. 30 нояб. (№ 270).

²⁴ Европейский Суд по правам человека. [Официальный сайт]: международный орган. 2021. Режим доступа: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>, свободный. Загл. с экрана (дата обращения: 17.03.2021).

²⁵ Карташкин В. А. Права человека: международная защита в условиях глобализации: монография. М., 2020. С. 171.

позициям органов конституционного контроля ряда государств – членов Совета Европы. Среди решений, затрагивающих интересы Российской Федерации, можно выделить постановления Европейского Суда по правам человека, вынесенные по делам «ОАО «Нефтяная компания ЮКОС» против Российской Федерации»²⁶, «Анчугов и Гладков против Российской Федерации»²⁷.

В Постановлении № 21-П от 14 июля 2015 года Конституционный Суд Российской Федерации указал, что «если постановление Европейского Суда по правам человека, вынесенное по жалобе против России, основано на толковании положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод, приводящем к их противоречию с Конституцией Российской Федерации, такое постановление - по смыслу статей 4 (часть 2), 15 (части 1 и 4), 16 (часть 2) и 79 Конституции Российской Федерации - не может быть исполнено»²⁸. В своем Постановлении Конституционный Суд Российской Федерации указал о необходимости уважения Европейским Судом по правам человека национальной конституционной идентичности, понимая под ней внутригосударственные нормы о фундаментальных правах, а также гарантирующие эти права нормы об основах конституционного строя. Данная позиция была подтверждена Конституционным Судом в 2016 году в Постановлении № 12-П²⁹, а затем в 2017 году – в Постановлении № 1-П³⁰.

По вопросам о соотношении международного и внутригосударственного права, о международных обязательствах и исполнении решений Европейского Суда по правам человека мы можем прийти к следующим выводам:

Международные обязательства Российской

Федерации, как и любого другого государства, принятые на себя в соответствии с заключенным международным соглашением, должны соблюдаться в полном объеме. Добросовестное выполнение обязательств является фундаментальным принципом международного права. Несоблюдение данного принципа ведет не только к подрыву основ института прав человека, но и всей созданной системы универсальной безопасности.

Конституция Российской Федерации является основным законом, обладающим высшей юридической силой. Исполнение решений Европейского суда по правам человека, основанное на таком толковании Европейским судом положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которое противоречит Конституции Российской Федерации, недопустимо, поскольку противоречит основам конституционного строя и фундаментальному принципу международного права – уважению государственного суверенитета.

Следует отметить, что даже такие решения Европейского Суда по правам человека, которые не могут быть исполнимы в силу их противоречия Конституции Российской Федерации, оказывают положительное влияние на российское законодательство и судебную практику, способствуя более четкому очертанию границ дозволенного воздействия.

В целом же переоценить влияние решений Европейского Суда по правам человека на законодательство и судебную практику Российской Федерации невозможно. За долгие годы существования и функционирования созданный в рамках Совета Европы контрольный механизм доказал свою эффективность в вопросах совершенствования правовой системы государства.

Библиографический список

1. Карташкин В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве: монография. – М., 1995. – 132 с.
2. Карташкин В.А. Права человека: международная защита в условиях глобализации: монография. – М., 2020. – 288 с.
3. Ковлер А.И. Герасимов и другие против России – новое «пилотное постановление» Европейского Суда // Международное правосудие. 2014. № 3. С. 5-7.

²⁶ CASE OF OAO NEFTYANAYA KOMPANIYA YUKOS v. RUSSIA // European Court of Human Rights. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145730>. (дата обращения: 16.03.2021).

²⁷ CASE OF ANCHUGOV AND GLADKOV v. RUSSIA (Applications nos. 11157/04 and 15162/05) // European Court of Human Rights. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-122260> (дата обращения: 16.03.2021).

²⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2015. № 30. Ст. 4658.

²⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 г. № 12-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 17. Ст. 2480.

³⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 19 января 2017 г. № 1-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 года по делу «ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 5. Ст. 866.

4. Муршудова В.М. Производство по рассмотрению заявлений о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок: практика правоприменения. – М., 2015. – 128 с.

Рецензент: Архирейская Т.Ю., заведующий кафедрой конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

СОКОЛОВА АННА ИГОРЕВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, norma_m@inbox.ru

ДУШИНА ЕКАТЕРИНА СЕРГЕЕВНА

магистрант 2 курса дневного отделения Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, katya-14d@mail.ru

САМОБЫТНОСТЬ ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА В СОХРАНЕНИИ И РАЗВИТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИИ

SOKOLOVA ANNA IGOREVNA

PHD in Law, associate professor of the Department of constitutional and international public law of the Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, norma_m@inbox.ru

DUSHINA EKATERINA SERGEEVNA

2 course of the Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, katya-14d@mail.ru

THE IDENTITY OF THE LEGAL SPACE IN THE PRESERVATION AND DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA

Аннотация. Данная статья посвящена исследованию самобытности правового пространства России как первоосновы сохранения самостоятельности местного самоуправления и развития демократии, а также процессу формирования основ государственной политике в сфере местного самоуправления в аспекте конституционных преобразований 2020 года.

Ключевые слова: самобытность правового пространства, местное самоуправление, правовое государство, демократия, формы непосредственной демократии, конституционная реформа, основы государственной политике в сфере местного самоуправления.

Review. This article is devoted to the study of the identity of the legal space of Russia as the fundamental principle of preserving the independence of local self-government and the development of democracy, as well as the process of forming the foundations of state policy in the field of local self-government in the aspect of the constitutional reforms of 2020.

Keyword: the identity of the legal space, local government, rule of law, democracy, forms of direct democracy, constitutional reform, foundations of state policy in the field of local self-government.

Особое значение сегодня приобретает вопрос о характере взаимоотношений государственной и муниципальной властей, который в новых условиях остается не только в пространство научных дискуссий, но и включает в себя всю проблематику практической реализации.

Местное самоуправление в ряде случаев занимает посредническую позицию между государством и гражданским обществом в системе взаимодействия власти и общества, тем самым обеспечивая реализацию прямых и обратных связей в структуре публичной власти¹.

На муниципальном уровне происходит наиболее тесное взаимодействие между органами власти,

должностными лицами и обществом, от чего зависит эффективность решения вопросов местного значения.

В 2020 году было положено начало конституционной реформе в Российской Федерации. Анализ конституционных новелл свидетельствует о социальных, экономических, внешнеполитических, духовных и суверенных предпосылках и содержании положений Конституции Российской Федерации. Многие дополнения также касаются баланса сил, включая отношения между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Институт местного самоуправления в Российской Федерации сегодня – это 20 780 включенных в

¹ См., напр.: Ганина О.Ю. Положение органов местного самоуправления как органов публичной власти в условиях переходного периода // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2019. № 41. С. 5-8.

реестр Министерством юстиции Российской Федерации муниципалитетов, 20 792 действующих состава представительных органов муниципальных образований, в том числе 20 116 сформировано на прямых выборах². В Оренбургской области насчитывается 487 муниципальных образований, в каждом из них функционирует состав представительного органа муниципального образования, в том числе 486 из них сформировано на прямых выборах по одномандатным и многомандатным округам³.

В системе властных отношений роль местного самоуправления во все периоды существования отечественного государства неоднозначна. Определение места данного института публичной власти в становлении и развитии государственности России возможно только при ретроспективном анализе.

Формирование российской государственности в исторической науке принято ассоциировать с фактом «призвания варягов». Впервые данную теорию выдвинул немецкий историк Г.З. Байер в XVIII веке, впоследствии данные идеи получили широкое распространение в исследованиях Г.Ф. Миллера.

Сторонники норманнской теории обосновывают идею формирования государства восточных славян варягами. Варягами либо норманнами именуется германские племена, поселения которых располагались на территории Скандинавии. Согласно концепции, для управления славянскими племенами приглашались норманны в качестве князей. Деятельность таких князей заключалась в решении кадровых вопросов относительно дружины, выполняющей стабилизационную, регулятивную и фискальные функции⁴.

Норманизм как концепция неоднократно подвергался критике, однако дискуссия сводилась к этническому происхождению династии Рюриков.

При образовании государства определяющим является наличие внутренних предпосылок. Тенденция к централизации власти объективно была обусловлена рядом факторов, в том числе и социально-экономическими, однако интерес представляет анализ политико-правовых предпосылок.

Процессы государствообразования на территории современной России перспективно связывать с развитием местного самоуправления.

Изначально в княжествах, выступающих в качестве первичного уровня публичной власти, происходит процесс оформления системы управления. Прежде всего, наблюдается выделение параллельно

самоуправленческой, общественной власти профессионального сословия управляющих. Наличие аппарата управления свидетельствует о функциональном отделении княжеств от своего объекта – населения.

Важно отметить, что при наделении отдельных лиц властными полномочиями доминировало выборное начало. Данному факту есть логическое объяснение. Вечевая власть как продукт общинного развития уже сложилась к тому времени, когда появилась княжеская династия. Авторитет вечевого системы позволил в первое время выстроить отношения князя с городом на договорных началах. Так, в источниках можно встретить описание вечевого собрания в 1176 году во Владимире, на котором после убийства князя Андрея Боголюбского решался вопрос о выборе князя на престол⁵.

В договорах регулировались судебно-административные и финансовые вопросы князя и города, обеспечение торговых интересов⁶. Местное население имело своих старост, которые выражали интересы перед княжеской администрацией.

Выборность должностного лица – князя, предполагала и возможность его отстранения от должности при определенных условиях. Например, в летописях упоминается о событии в 1218 году, когда на основании решения, принятого на вече, из Новгорода за попытку отстранить от должности выборного посадника был изгнан правивший князь Мстислав Мстиславович Удалой⁷.

Повышению политического авторитета князя мешал запрет на приобретение собственности. Описывая политический уклад Новгорода, Н.И. Костомаров подчеркивает, что «князь не мог приобретать в Новгородской земле имений, ни покупкой, ни принятием в дар, ... это правило распространялось и на его дружинников⁸». Таким образом, предусмотренное договором ограничение подчеркивало отсутствие связи князя с «землей».

Данный аппарат власти представлял собой иерархично выстроенную систему органов, то есть совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих между собой в порядке подчинения организаций. Например, в Ростово-Суздальском княжестве сложилась следующая система органов управления: князь, княжеский совет, вече, наместники и волостели⁹, в Галицко-Волынском – совет бояр, князь, вече, наместники и волостели.

Соотношение монархического и аристократического начал в каждом княжестве отличалось, однако

² Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года) // URL: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/07122020-minjustru.docx> (дата обращения: 03.02.2021).

³ Статистика // Портал Правительства Оренбургской области «Оренбуржье». URL: <http://orenburg-gov.ru/> (дата обращения: 03.02.2021).

⁴ История России: Учебное пособие / отв. ред. З.Ш. Саидов. Душанбе, 2018. С. 10.

⁵ Лаврентьевская летопись. Полное собрание русских летописей. Т. 1. М., Языки русской культуры, 1997. С. 142.

⁶ Еремян В.В., Федоров, М.В. История местного самоуправления в России (XII – начало XX в.): Учеб. пособие. М., 1999. С. 51.

⁷ Полное собрание русских летописей: новгородская первая летопись старшего и младшего изводов. Т. III. М., 2000. С. 191, 211, 212, 222, 228, 276, 343, 355, 371, 406.

⁸ Костомаров Н.И. Русская республика (Северорусские народоправства во время удельно-вечевого уклада. История Новгорода, Пскова и Вятки). М., 1994. С. 77.

⁹ История отечественного государства и права: учебник / отв. ред. И.А. Исаев. М., 2012. С. 40.

практически во всех созывалось вече. Данный факт свидетельствует о том, что применение институтов непосредственной демократии в России является уникальной, самобытной практикой осуществления власти.

Главной качественной характеристикой органов власти является наделение их полномочием по применению мер санкционированного принуждения. Под принуждением необходимо понимать применение в соответствии с правовыми нормами с целью охраны защищаемых интересов общества и государства мер, ограничивающих права и свободы виновного лица.

В качестве специального аппарата принуждения, то есть учреждения, обеспечивающего волю государства, выступала дружина. Отношения между князем и дружинниками носили вассальный характер, последние выступали в качестве администрации князя.

Выделение органов публичной власти в княжестве предопределило необходимость финансирования их деятельности. В Древнерусском государстве в качестве налоговой системы выступало полюдье – административно-финансовая поездка князя по подвластным территориям¹⁰. Кроме того, финансирование деятельности аппарата управления осуществлялось за счет взимания штрафов, пошлин, доходов с принадлежащих князю земель.

Сохранившиеся письменные источники позволяют сделать вывод о том, что полюдье собиралось населением самостоятельно, позже собранная сумма передавалась князю либо дружиной¹¹. Данная практика обусловлена тем, что первоначально полюдье рассматривалось как вознаграждение приглашённого князя за осуществление им в интересах всего общества определенных функций. Таким образом, полюдье изначально носило добровольный характер.

Указанное свидетельствует о формировании местной власти на основе принципов самоорганизации, самообеспечения и самоконтроля.

Необходимо ответить, что существование в каждом княжестве упорядоченной системы организации власти позволило в конкретный период истории Московскому княжеству осуществить объединение земель ряда княжеств. Централизация фактически обозначало установление двухуровневой системы управления: центр – Москва, и княжества (местная власть).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что местное самоуправление в России предшествовало процессу государствообразования. Организация политической власти на местах – в княжествах, позволила в будущем создать централизованный государственный аппарат.

Решающая роль местного самоуправления в процессе формирования государственности позволяет утверждать о необходимости органов государ-

ственной власти ориентироваться на деятельность органов муниципальной власти. Именно на уровне муниципалитета органы власти и население находятся в тесном контакте, что предполагает детальное изучение потребностей населения.

Потребность в формировании современной концепции развития местного самоуправления в Российской Федерации настолько возросла, что в свете последних публично-правовых преобразований ее признали не только абсолютное большинство теоретиков муниципального и конституционного права, но и правоприменители всех уровней власти.

Так, на заседании Совета по развитию местного самоуправления в г. Красногорске Московской области 30 января 2020 года главой государства было дано поручение профильному Министерству экономического развития подготовить к 1 октября 2021 года проект основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 года.

Свои предложения в рамках разработки новой концепции уже внесли и продолжают обсуждать на конференциях, симпозиумах и круглых столах представители Всероссийской Ассоциации развития местного самоуправления, Общероссийского Конгресса муниципальных образований, Всероссийского Совета местного самоуправления, Союза российских городов, Федерального экспертного совета по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам, Российской муниципальной академии, Координационным центром местных сообществ и многие другие ведущие муниципалы.

Немаловажным является обсуждение отдельных вопросов проект развития местного самоуправления и на страницах специализированных печатных изданий. В качестве одного из них, наиболее важного, представляется необходимым обозначить сохранение и фактическую реализацию принципа самостоятельности в пределах своих полномочий с учетом рассмотренных исторических и иных местных традиций. Предусмотренный главой первой Конституции Российской Федерации, он предполагает собой устойчивую основу организации общественных отношений. Однако относительно короткая практика реализации принципа в сравнении с большинством демократических институтов не позволяет назвать указанный принцип юридической аксиомой. Более того, в свете изменений ординарного законодательства, можно сделать вывод о том, что данная основа конституционного строя России по аналогии с правовым характером государства в настоящее время отличается наиболее высокой степенью абстрагирования и представляет собой «норму-цель». Подобная правовая природа принципа обусловлена также политическими и социально-экономическими преобразованиями.

¹⁰ Маркелов С.И. Возникновение и становление государственности и проблемы развития форм государственного устройства древней Руси в VII – X веках (историко-правовой аспект): Дисс. ... канд. юр. наук. СПб., 2010. С. 97.

¹¹ Новосельцев А.П. Восточные источники о восточных славянах и Руси VI-IX вв. // А.П. Новосельцев и др. Древнерусское государство и его международное значение. М., 1965. С. 394.

При этом целевой характер не превращает самостоятельность местного самоуправления в юридическую фикцию. Представляется, что современное состояние общественных отношений требует от теоретиков муниципального права и практиков большей активности в выявлении проблем при решении вопросов местного значения, в том числе с учетом исторического опыта, а также в предложении и внедрении новых форм осуществления муниципальной власти.

Так, выстроенные в «цифре» формы непосредственной демократии, как механизмы коммуникации органов власти, должностных лиц и местных жителей, позволяют своевременно выявлять повседневные потребности населения, видеть в режиме реального времени общественные инициативы и обращения, включать их в ежедневную работу органов власти на местах. Следовательно, указанное можно рассмотреть как эффективный инструментальный решения вопросов местного значения, решения ежедневных проблем жителей, кроме того не отдаленную пер-

спективу, а доступную реальность.

Представляется, что в новой «цифровой» форме у прямой демократии на местах есть высокий потенциал применения. На основе «умных информационных систем» действительно общедоступными: «на расстоянии вытянутой руки» или «руки с гаджетом» могут оказаться основные формы решения вопросов местного значения: от императивных электронных избирательных технологий до общественной правотворческой инициативы и консультативных опросов мнения населения.

Представляется обоснованным, что данный самостоятельный уровень публичной власти не может стать первичной ступенью государственного управления – эволюция правового пространства доказала и высокую эффективность, и большой потенциал собственных муниципальных институтов. Однако традиционные конституционно-правовые конструкции нуждаются в системном и непротиворечивом обновлении, что и обеспечит сохранение и развитие местного самоуправления в России.

Библиографический список

1. Ганина О.Ю. Положение органов местного самоуправления как органов публичной власти в условиях переходного периода // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – 2019. – № 41. – С. 5-8.
2. Еремян В.В., Федоров, М.В. История местного самоуправления в России (XII – начало XX в.): Учеб. пособие. – М.: Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 1999. – 294 с.
3. История отечественного государства и права: учебник / отв. ред. И.А. Исаев. – М.: Проспект, 2012. – 432 с.
4. История России: учебное пособие / отв. ред. З.Ш. Саидов. – Душанбе: ООО «Констраст», 2018. – 220 с.
5. Костомаров Н.И. Русская республика (Северорусские народоправства во время удельно-вечевого уклада. История Новгорода, Пскова и Вятки). – М.: ЛитРес, 1994. – 544 с.
6. Лаврентьевская летопись / под ред. Е.Ф. Карского; Предисл. Б.М. Клосса. – М.: Языки рус. культуры, 1997. – 733 с.
7. Маркелов С.И. Возникновение и становление государственности и проблемы развития форм государственного устройства древней Руси в VII – X веках (историко-правовой аспект): Дисс. ...канд. юр. наук. – СПб., 2010. – 198 с.
8. Новосельцев А.П. Восточные источники о восточных славянах и Руси VI-IX вв. // А. П. Новосельцев и др. Древнерусское государство и его международное значение. – М.: ФГУП «Академический научно-издательский, производственно-полиграфический и книгораспространительский центр «Наука», 1965. – С. 355-419.
9. Полное собрание русских летописей: новгородская первая летопись старшего и младшего изводов. Т. III. – М.: ЛитРес, 2000. – 716 с.

Рецензент: Архирейская Т.Ю., заведующий кафедрой конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

СОКОЛОВА ОКСАНА ВАЛЕРЬЕВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, post@oimlsa.edu.ru

БАЛАНС ИНТЕРЕСОВ ЛИЧНОСТИ И ГОСУДАРСТВА: ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

SOKOLOVA OKSANA VALERIEVNA

PHD in Law, associate professor of the Department of constitutional and international law Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, post@oimlsa.edu.ru

BALANCE OF INTERESTS OF THE INDIVIDUAL AND THE STATE: LEGAL POSITIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Аннотация. *Баланс интересов личности и государства исследуется в контексте обеспечения равновесия публичных и частных интересов. В статье исследован вопрос обеспечения баланса интересов личности и государства через призму решений Конституционного Суда Российской Федерации, анализ которых позволяет выделить различные правовые позиции по указанной проблеме.*

Ключевые слова: *баланс интересов, публичные и частные интересы, государство, личность, Конституционный Суд Российской Федерации.*

Review: *The balance of interests of the individual and the state is studied in the context of ensuring the balance of public and private interests. The article examines the issue of ensuring the balance of interests of the individual and the state through the prism of the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, the analysis of which allows us to identify different legal positions on this issue.*

Keywords: *balance of interests, public and private interests, the state, the individual, the Constitutional Court of the Russian Federation.*

Современное право содержит конкурирующие принципы, обусловленные неизбежным наличием в любом обществе несогласованных, противоречивых, конфликтующих ценностей и интересов. В конституционном праве самым болезненным аспектом проблемы конституционных ценностей является баланс интересов между государством и правами и свободами отдельной личности¹. Эти слова председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина, сказанные в 2005 году, не утратили свою актуальность и вполне могут быть иллюстрацией состояния проблемы баланса интересов государства и личности и в настоящее время.

Слово «баланс» имеет французское происхождение (balance – весы), и означает полное соответствие, равное соотношение между чем-либо. О соотношении интересов личности и государства высказываются различные мнения. С точки зрения кон-

ституционного права, баланс представляет собой гарантированное законом справедливое (с учетом приоритетов) соотношение конституционно гарантированных прав и обязанностей сторон². Основой правового регулирования является идея справедливого баланса интересов частных и публичных. Однако ни правовой доктриной, ни законодателем до сих пор не дано исчерпывающее определение данной категории, равно как и не сформулированы критерии и пределы реализации частных и публичных интересов, что влечет высокий уровень пробельности и коллизионности действующего законодательства и большое число споров субъектов права³.

Данное обстоятельство обуславливает актуальность рассматриваемого вопроса и вызывает необходимость анализа теоретических аспектов и правоприменительной практики по вопросу обеспечения баланса интересов личности и государства.

¹ Зорькин В. Д. Национальные интересы, современный миропорядок и конституционная законность: Доклад на междунар. науч.-практич. конф. (Москва, 25 окт. 2005 г.) // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: ksrf.ru/ru/news/speech/pages/ViewItem.aspx?ParamId=15 (дата обращения: 01.03.2021).

² Мальцев В. А. Баланс интересов в сфере обеспечения безопасности: понятие и механизм государственно-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18. С. 9.

³ Симонова Е. С. Обеспечение баланса частных и публичных интересов путем конституционного судопроизводства // Современные тенденции развития науки и технологий. 2017. № 3-8. С. 124.

Рассматривая проблему баланса интересов государства и личности, остановимся, в первую очередь, на понятии интереса публичного и частного и определении сущности их взаимосвязи.

Публичный интерес означает признанный и обеспеченный правом интерес государства и социальной общности, удовлетворение которого выступает условием и гарантией их существования и развития. Категория «публичный интерес» была введена в юридическую науку отечественным юристом Ю. А. Тихомировым, который связывал публичный интерес с общественным интересом, удовлетворение которого невозможно без учета частных интересов и целостного, устойчивого развития государства и общества⁴.

Законодательство Российской Федерации не содержит легального определения публичного интереса, однако данная категория часто используется в тексте законов. Так, в ст. 4 КАС РФ⁵, ст. 53 АПК РФ⁶, ст. 391.9 ГПК РФ⁷ указаны случаи защиты публичного интереса, а в ст. 152.1 ГК РФ разрешается обнародование и использование изображения гражданина без его согласия, в случае, когда имеется публичный интерес⁸.

Анализируя нормы Конституции Российской Федерации, к числу публичных интересов можно отнести: защиту конституционного строя, обеспечение суверенитета, охрану жизни и здоровья населения, охрану культурных ценностей, свободу экономической деятельности и т.д.⁹.

В свою очередь, частный интерес – это охраняемый правом интерес, присущий гражданам и юридическим лицам¹⁰. Иными словами частный интерес базируется на частном праве, он индивидуален, на-

правлен на удовлетворение личной потребности каждого.

Характерными чертами частного интереса являются: заинтересованность лица в удовлетворении собственных интересов; равноправие сторон во взаимных отношениях; определенная собственной волей и интересом свобода действия лица; недопустимость произвольного ограничения прав и законных интересов; самостоятельность субъектов¹¹.

Частные и публичные интересы находятся в тесной взаимосвязи: частные интересы участвуют в формировании публичных интересов, в то время как публичные интересы определяют границы различия частных интересов. Оптимальный режим жизнедеятельности государства, общества и личности обеспечивает баланс их интересов, который направлен на учет и соотношение наиболее значимых интересов субъектов общества в целях создания надлежащих благоприятных условий их реализации и обеспечения нормативных гарантий¹².

Важная роль в определении оптимального соотношения конкурирующих интересов, реализации принципа транспарентности частных и публичных интересов и поддержании их баланса отводится Конституционному Суду Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации отмечает многоаспектность понятия «баланс публичных и частных интересов», рассматривая его как: принцип права¹³; обращенное к носителям публичной власти требование, вытекающее из положений ч. 3 ст. 17 и ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации¹⁴; обязанность федерального законодателя¹⁵; необходимость¹⁶; конституционную ценность¹⁷.

⁴ Тихомиров Ю. А. Публичное право. Учебник. М., 1995. С. 135.

⁵ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 08 декабря 2020 г.) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1931.

⁶ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 08 декабря 2021 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

⁷ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 08 декабря 2020 г.) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

⁸ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 31 июля 2020 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32 (часть I). Ст. 3301.

⁹ Конституция Российской Федерации: (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 2020. 4 июля (№ 144).

¹⁰ Курбатов А. Я. Теоретические основы сочетания частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности // Предпринимательство. 2001. № 1. С. 46.

¹¹ Зубкова В. С. Понятие и правовая природа баланса частных и публичных интересов в конституционном регулировании // Известия Алтайского государственного университета. 2018. № 6 (104). С. 77.

¹² Халиулин В.Е. Согласование интересов субъектов права как предпосылка формирования гражданского общества в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С.127.

¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 октября 2014 г. № 25-П «По делу о проверке конституционности положений частей третьей и девятой статьи 115 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Аврора малоэтажное строительство» и граждан В.А. Шевченко и М.П. Эйдлена» // СЗ РФ. 2014. № 44. Ст. 6128.

¹⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 6 ноября 2014 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности статьи 21 и статьи 21.1 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» в связи с жалобой гражданина О.А. Лаптева» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. №1.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 25 сентября 2014 г. № 2016-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Гранд Навигатор» на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 1 и 3 статьи 391 Налогового кодекса Российской Федерации, частью второй статьи 24.19 и частью третьей статьи 24.20 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision176791.pdf> (дата обращения: 01.03.2021).

¹⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 18 сентября 2014 г. № 2098-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Удача» на нарушение конституционных прав и свобод частью 3 статьи 7 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 416-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О лотереях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 1.

Конституционный Суд Российской Федерации систематически подчеркивает необходимость обеспечения баланса публичных и частных интересов, причем упоминание об этом можно найти в решениях, затрагивающих нормы различных отраслей права, как материальных¹⁸, так и процессуальных¹⁹, в том числе в рамках проверки конституционности гражданского²⁰, жилищного²¹, лесного²², уголовно-процессуального законодательства²³.

При этом анализ практики Конституционного Суда Российской Федерации позволяет говорить о существовании нескольких подходов к определению приоритета публичных или частных интересов.

Первый подход связан с необходимостью установления приоритета публичного интереса. Например, Конституционный Суд Российской Федерации не выявил нарушения баланса частных и публичных интересов в ст. 24 Основ законодательства о нотариате, которая предусматривает создание во всех субъектах Российской Федерации нотариальных палат, основанных на обязательном членстве нотариусов, занимающихся частной практикой. Суд отметил, что нотариусы обладают публично-правовым статусом в силу осуществления нотариальных функций от имени государства. В связи с этим государственный контроль за их деятельностью возлагается на нотариальные палаты. Поскольку данные нотариальные палаты имеют публичное предназначение, то для их организации неприемлем принцип добровольности, который характерен для членства в других объединениях²⁴. Другим примером служит Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2009 г. № 8-П, в котором отмечено, что одним из основных

принципов правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности является принцип приоритета публичных интересов, что находит свое подтверждение в положениях преамбулы Конституции Российской Федерации, а также ч. 1 ст. 9, ст. 42, ст. 58 Конституции Российской Федерации²⁵.

Второй подход заключается в необходимости защиты и установления приоритета частного интереса. В частности, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 февраля 2000 г. № 3-П указывалось, что законодатель должен использовать лишь те ограничения прав или свобод, которые соразмерны преследуемой цели. При этом, как отмечает Конституционный Суд, в основе ограничения прав и свобод личности не может лежать необходимость рациональной организации деятельности органов власти²⁶. Данная позиция нашла свое отражение также в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июля 2001 г. № 13-П, которым была признана не конституционность п. 1 ст. 77 Федерального закона «Об исполнительном производстве», предусматривающего первоочередной порядок взыскания исполнительского сбора. Судом отмечено, что такой порядок нарушает справедливый баланс между частными и публичными интересами на стадии исполнительного производства, не отвечает его конституционно значимым целям, искажает сущность обязанности государства гарантировать защиту конституционных прав и свобод, в том числе право собственности²⁷.

Третий подход признает компромисс публичных и частных интересов. Примером служит практи-

¹⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 13 февраля 2018 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 1252, статьи 1487 и пунктов 1, 2 и 4 статьи 1515 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Общества с ограниченной ответственностью «ПАГ» // Российская газета. 2018. 22 февраля (№ 39).

¹⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 13 февраля 2018 г. № 249-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Саакян Галины Ивановны и Черновой Елены Анатольевны на нарушение их конституционных прав частью первой статьи 208 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и абзацем первым пункта 6 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2018. № 4.

²⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2015 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 21.1 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Отдел сервис» // Российская газета. 2015. 27 мая (№ 112).

²¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 марта 2015 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 19 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Богатырева» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 3.

²² Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июня 2015 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства Российской Федерации «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Заполярье» // СЗ РФ. 2015. № 24. Ст. 3547.

²³ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2015 г. № 23-П «По делу о проверке конституционности положений частей третьей - седьмой статьи 109 и части третьей статьи 237 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С.В. Махина» // СЗ РФ. 2015. № 30. Ст. 4660.

²⁴ Постановление Конституционного суда РФ от 19 мая 1998 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2491.

²⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2009 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подп. «б» п. 4 Постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 3.

²⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б. А. Кехмана» // СЗ РФ. 2000. № 9. Ст. 1068.

²⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июля 2001 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений подп. 7 п. 1 ст. 7, п. 1 ст. 77 и п. 1 ст. 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский»» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 6.

ка Конституционного Суда Российской Федерации, затрагивающая вопросы реструктуризации и банкротства кредитных организаций. В частности, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2001 г. № 10-П суд выявил нарушение баланса публичных и частных интересов и отметил, что государство несет обязанность по обеспечению охраны прав гражданина-вкладчика, который несет определенный риск при размещении денежных средств во вкладах, поскольку хоть данные действия и совершаются гражданином в личных целях, тем не менее, они имеют публичное значение, поскольку сбережения населения являются источником инвестиций и долгосрочного кредитования²⁸.

Четвертый подход выражается в необходимости установления баланса публичных и частных интересов в правовом регулировании. В частности, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что право собственности и иные имущественные права, в силу ч. 2 ст. 15, ч. 3 ст. 17, ч. 1 ст. 45, ч. 1 ст. 46 и ст. 55 Конституции Российской Федерации, подлежат защите на основе соразмерности и пропорциональности, с тем чтобы был обеспечен баланс прав и законных интересов всех участников гражданского оборота: собственников, кредиторов, должников²⁹.

Следует отметить, что если в первых двух подходах приоритет того или иного интереса обусловлен целями правового регулирования, то в последних двух подходах Конституционный Суд Российской Федерации исходил из степени взаимозависимости конкурирующих интересов, их равнозначности для развития общества.

Вместе с тем, сложность рассматриваемого вопроса вызвана отсутствием в российском законодательстве каких-либо правил для определения баланса публичного и частного интереса. На основе анализа правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации можно сформулировать некоторые критерии и пределы реализации частных и публичных интересов.

Так, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2010 г. № 14-П

нашел отражение критерий соразмерности или социальной оправданности ограничений. Суд отметил, что, обеспечивая при осуществлении соответствующего правового регулирования баланс частных и публичных интересов в сфере народовластия, федеральный законодатель ... обязан учитывать, что цели ограничения прав и свобод должны быть не только юридически, но и социально оправданными, а сами ограничения - адекватными этим целям и отвечающими требованиям справедливости. Судом сделан вывод о том, что публичные интересы, перечисленные в ч. - 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, могут оправдывать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату³⁰.

Также в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации ссылается на критерий целесообразности. Если конституционные нормы дают возможность установить ограничения прав и свобод человека и гражданина, то только во имя необходимых и оправданных конституционно установленных целей³¹. Подобное мнение высказано в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 12 мая 2020 г. № 23-П, согласно которому вводимые федеральным законом ограничения прав владения, пользования и распоряжения имуществом, свободы предпринимательской деятельности и свободы договоров должны быть справедливыми и адекватными, носить общий и абстрактный характер, не иметь обратной силы и не затрагивать существо конституционных прав, т.е. не ограничивать пределы применения конституционных норм. Сама же возможность ограничений и их характер, согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, должны предопределяться потребностями охраны конституционно значимых ценностей, включая достойную жизнь и свободное развитие человека, обеспечение которых составляет обязанность государства³².

Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал также оценочный критерий. Так, в Определении Конституционного Суда Российской

²⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 3 июля 2001 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений подп. 3 п. 2 ст. 13 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций» и п. 1 и 2 ст. 26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3058.

²⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2012 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положения абз. 2 ч. 1 ст. 446 ГПК РФ в связи с жалобами граждан Ф. Х. Гумеровой и Ю. А. Шкикунова» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 4.

³⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 22 июня 2010 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 1 и подпункта «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого» // Российская газета. 2010. 7 июля (№ 147).

³¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // Российская газета. 2005. 18 ноября (№ 0); Постановление Конституционного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и части 8 статьи 32 Избирательного кодекса города Москвы в связи с жалобой гражданина К. С. Янкаускаса» // Российская газета. 2016. 12 января (№ 2).

³² Постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 2020 г. № 23-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 123.22 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Льсывта-теплоэнерго»» // Российская газета. 2020. 21 мая (№ 108).

Федерации от 14 июля 1998 г. № 86-О отмечено, что ограничения должны учитывать необходимый баланс интересов человека, общества и государства³³. Вместе с тем, ограничения не должны посягать на саму сущность и ценностное содержание конкретного права³⁴.

Таким образом, полагаем, что категории частного и публичного интереса находятся в тесной взаимосвязи, однако при этом исключается их равенство. Баланс между частными и публичными интересами следует понимать как правовые условия, при которых обеспечивается режим защищенности законных прав и интересов субъектов на основе обоснованного компромисса ценностных приоритетов личности, общества и государства. Речь идет об их оптимальном сочетании, которое бы гарантировало соблюдение прав граждан и одновременно нормальное и устойчивое функционирование общества. Важное внимание обеспечению баланса интересов

личности и государства, а также определению пределов реализации частных и публичных интересов уделяет Конституционный Суд Российской Федерации. Однако позволим заметить, что сформированные правовые позиции не обладают необходимым уровнем конкретизации, оставляя большой простор для толкования правоприменителем. В связи с этим, представляется важным разработать единое системное учение, нацеленное на формулирование необходимого понятийно-категориального аппарата, установление основных начал соотношения частных и публичных интересов, закрепление данного принципа в законодательстве. Кроме того, наличие четко сформулированных принципов соотношения частного и публичного интересов позволило бы избежать трудностей и ошибок при разрешении споров, в которых сталкиваются охраняемые правом интересы.

Библиографический список:

1. Зубкова В.С. Понятие и правовая природа баланса частных и публичных интересов в конституционном регулировании // Известия Алтайского государственного университета. – 2018. – № 6 (104). – С. 74-78.
2. Курбатов А.Я. Теоретические основы сочетания частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности // Предпринимательство. – 2001. – № 1. – С. 42-52.
3. Мальцев В.А. Баланс интересов в сфере обеспечения безопасности: понятие и механизм государственно-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 18. – С.5-10.
4. Симонова Е.С. Обеспечение баланса частных и публичных интересов путем конституционного судопроизводства // Современные тенденции развития науки и технологий. – 2017. – № 3-8. – С. 122-127.
5. Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 496 с.
6. Халиулин В.Е. Согласование интересов субъектов права как предпосылка формирования гражданского общества в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Халиулин Вячеслав Есенович. – Саратов, 2009. – 228 с.

Рецензент: Архирейская Т.Ю., заведующий кафедрой конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

³³ Определение Конституционного Суда РФ от 14 июля 1998 г. № 86-О «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И. Г. Черновой» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 6.

³⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2014 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.М. Асельдерова, К.Г. Рабаданова, Г. К. Сулейманова и Е.В. Тарышкина» // Российская газета. 2014. 2 апреля (№ 74); Постановление Конституционного Суда РФ от 27 мая 2003 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положения статьи 199 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан П. Н. Белецкого, Г. А. Никовой, Р. В. Рукавишников, В. Л. Соколовского и Н.И. Таланова» // СЗ РФ. 2003. № 24. Ст. 2433; Постановление Конституционного Суда РФ от 27 мая 2008 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М.А. Асламазян» // Российская газета. 2008. 7 июня (№ 0); Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июня 2011 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобой гражданина А. В. Воробьева» // Российская газета. 2011. 8 июля (№ 148).

СОЛОДКАЯ МАРИНА СТАНИСЛАВОВНА

доктор философских наук, профессор, профессор кафедры общегуманитарных, социально-экономических, математических и естественнонаучных дисциплин Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000 г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, msolod@yandex.ru

КАТКОВА ВИКТОРИЯ АЛЕКСЕЕВНА

студентка Оренбургского филиала РАНХиГС при Президенте РФ, 460000 г. Оренбург, ул. Курача, 26, viktoriya.katkova00@mail.ru

ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОДПРОГРАММЫ «РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ПОДДЕРЖКИ ОДАРЕННЫХ ДЕТЕЙ И ТАЛАНТЛИВОЙ МОЛОДЕЖИ В САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ» ЗА 2015-2019 ГГ.

SOLODKAYA MARINA STANISLAVOVNA

doctor of philosophy, professor, professor of the Department of humane and socioeconomic studies, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, msolod@yandex.ru

KATKOVA VIKTORIA ALEKSEEVNA

student of the Orenburg Branch of RANEPa, 460000, Orenburg, Kuracha Street, 26, viktoriya.katkova00@mail.ru

EFFECTIVENESS OF THE REALIZATION OF THE STATE REGIONAL SUBPROGRAM «DEVELOPMENT OF THE SUPPORT SYSTEM FOR GIFTED CHILDREN AND TALENTED YOUTH IN THE SAMARA REGION» FOR 2015-2019

***Аннотация.** В статье выявляется динамика основных показателей эффективности реализации государственной региональной подпрограммы «Развитие системы поддержки одаренных детей и талантливой молодежи в Самарской области» за 5 лет ее реализации и делается вывод о снижении значений основных показателей реализации данной подпрограммы.*

***Ключевые слова:** государственная региональная программа, одаренные дети, талантливая молодежь, эффективность, Самарская область.*

***Review.** In this article are revealed the dynamics of the main indicators of the realization of the state regional subprogram «Development of the system of support for gifted children and talented youth in the Samara region» for 5 years of its implementation, and are made the conclusion that the values of the main indicators of the effectiveness of this subprogram have decreased.*

***Key words:** state regional program, gifted children, talented youth, effectiveness, Samara region.*

Очевидно, что будущее общества и государства зависит от развития духовных ресурсов человека, от создания пространства для развития способностей детей, включающие их творческие и личностные возможности. Одно из важнейших направлений российской государственной политики ориентировано на создание таких условий для эффективной творческой реализации детей и молодежи. Это послужит развитию научно-технического и творческо-

го потенциала России, обеспечит конкурентоспособность и укрепление национальной безопасности страны.

В своем ежегодном Послании Федеральному собранию Президент России В.В. Путин подчеркнул: «В основе всей нашей системы образования должен лежать фундаментальный принцип - каждый ребенок одарен, раскрытие его талантов - это наша задача. В этом успех России»¹.

¹ Путин: Успех России – в раскрытии талантов молодого поколения / Российская газета, 01.12.2016 [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <https://rg.ru/2016/12/01/putin-uspeh-rossii-v-raskrytii-talantov-molodogo-pokoleniia.html> (дата обращения: 14.03.2021).

О конкурентоспособности наших школьников в мировом образовательном пространстве вполне можно судить по результатам международной математической олимпиады.

По результатам международной математической олимпиады за последние 6 лет США четырежды становились победителя (2018, 2016, 2015, 2019), в 2017 году заняли 4-ое место, в 2020 году – третье место. Китай четыре года – с 2015 по 2018 - стабильно занимал вторые-третьи места, хотя до этого в течение 17 лет постоянно занимал в основном первые места. Последние 2 года – 2019 и 2020 гг. – Китай опять очень уверенно лидирует, причем и в командном, и в личном зачете. Первые 3 места в личном зачете с большим отрывом в 2020 году заняли три представителя Китая. Южная Корея в 2015 году была третьей, в 2016 году – второй, в 2017 году – первой, в 2018 году – седьмой, в 2019 - третьей. Россия в 2015 году была восьмой, в 2016 – седьмой, в 2017 – одиннадцатой, в 2018 году впервые с 2010 года стала второй, в 2019 г. была шестой, и в 2020 году вновь заняла второе место, опередив США всего на 2 балла, проиграв Китаю 30 баллов². Как видно, Россия с 2000 г. входила в первую тройку стран-победителей лишь дважды, в то время как Китай – 20 раз, причем в 18 из них занимая первое место.

В 2013 году завершилась реализация ведомственной целевой программы «Одаренные дети Самарской области» на 2011-2013 годы, утвержденной приказом министерства образования и науки Самарской области от 30.05.2011 N 96-од.

Реализация мероприятий ВЦП «Одаренные дети Самарской области» способствовала созданию условий для выявления, сопровождения и поддержки одаренных детей Самарской области. Были осуществлены мероприятия, направленные на обеспечение научно-методического сопровождения работы с одаренными детьми; совершенствование механизма поиска и выявления одаренных детей; повышение качества и доступности услуг в сфере образования, направленных на развитие способностей одаренных детей; обеспечение возможности их участия в конкурсах, соревнованиях, олимпиадах, турнирах за пределами области; создание системы информационного обеспечения процесса выявления, поддержки и развития данной категории обучающихся; повышение уровня профессиональной компетентности педагогических работников и специа-

листов в работе с молодыми талантами; совершенствование материально-технической базы государственных учреждений дополнительного образования, осуществляющих работу с одаренными детьми Самарской области³.

По результатам реализации ВЦП «Одаренные дети Самарской области» доля школьников, участвующих в конкурсных мероприятиях, увеличилась на 11,4 % и составила 51,4 % в общей численности школьников Самарской области⁴.

Победителями и призерами заключительного этапа всероссийской олимпиады школьников в 2012 году стали 18 человек, в 2013 году - 16 человек, в 2014 году - 17 человек⁵.

Вышеприведенные данные свидетельствуют не только о стабильности результатов, но и о необходимости совершенствования целенаправленной системной работы по развитию олимпиадного движения, увеличению охвата школьников интеллектуальными и творческими состязаниями, повышению результативности участия школьников Самарской области во всероссийских и международных олимпиадах и конкурсах.

Закреплению положительных результатов ВЦП «Одаренные дети Самарской области» должна была способствовать принятая в 2014 году государственная программа «Развитие образования и повышение эффективности реализации молодежной политики в Самарской области» на 2015 - 2021 годы. Одной из ее подпрограмм являлась подпрограмма «Развитие системы поддержки одаренных детей и талантливой молодежи»⁶.

Цель государственной подпрограммы Самарской области «Развитие системы поддержки одаренных детей и талантливой молодежи» - обеспечение развития и реализации потенциала детей и молодежи Самарской области. Ее задачи: 1) повышение результативности участия обучающихся образовательных организаций Самарской области в конкурсных мероприятиях всероссийского и международного уровня; 2) стимулирование учебной и внеучебной деятельности молодых людей (в возрасте до 35 лет), привлечение их к решению социально-экономических задач региона⁷.

Предполагаемый объем финансирования Подпрограммы в течение 7 лет составляет 813,179 млн. рублей. Финансирование Подпрограммы по годам приведено в Таблице 1.

² Второе место на математической олимпиаде 2020 [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <https://habr.com/ru/post/521628/> (дата обращения: 14.03.2021).

³ Об утверждении государственной программы Самарской области «Развитие образования и повышение эффективности реализации молодежной политики в Самарской области» на 2015 - 2021 годы (с изменениями на 26 сентября 2019 года): Постановление Правительства Самарской области от 21.01.2015 N 6 /ЭЛЕКТРОННЫЙ ФОНД НОРМАТИВНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ [Электронный ресурс] Режим доступа: URL:<http://docs.cntd.ru/document/464016847> (дата обращения: 14.03.2021).

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

⁷ Об утверждении государственной программы Самарской области «Развитие образования и повышение эффективности реализации молодежной политики в Самарской области» на 2015 - 2021 годы (с изменениями на 26 сентября 2019 года): Постановление Правительства Самарской области от 21.01.2015 N 6 /ЭЛЕКТРОННЫЙ ФОНД НОРМАТИВНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ [Электронный ресурс] Режим доступа: URL:<http://docs.cntd.ru/document/464016847> (дата обращения: 14.03.2021).

Таблица 1

Предполагаемый объем финансирования Подпрограммы по годам 2015-2021 гг. (млн. руб.)⁸

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Объем финансирования | 112,782 | 105,722 | 112,510 | 116,715 | 115,723 | 124,863 | 124,863 |

Предполагалось практически равномерное распределение средств по годам реализации примерно на уровне 115 млн. руб. в течение 5 лет с 2015 по 2019 гг. (за исключением 2016 года, когда предполагалось на 10 млн. руб. меньше). В 2 последних года реализации Подпрограммы предполагалось увеличить финансирование на 10 млн. рублей – примерно на 10%, что практически укладывается в рамки инфляционных ожиданий.

Комплексная оценка эффективности реализации Подпрограммы осуществляется ежегодно в течение всего срока ее реализации и по окончании ее реализации и включает в себя оценку степени выполнения мероприятий Подпрограммы и оценку эффективности реализации Подпрограммы.

Степень выполнения мероприятий Подпрограммы за отчетный год рассчитывается как отношение количества мероприятий, выполненных в отчет-

ном году в установленные сроки, к общему количеству мероприятий, предусмотренных к выполнению в отчетном году.

Степень выполнения мероприятий Подпрограммы по окончании ее реализации рассчитывается как отношение количества мероприятий, выполненных за весь период реализации Подпрограммы, к общему количеству мероприятий, предусмотренных к выполнению за весь период ее реализации.

Эффективность реализации Подпрограммы оценивается путем соотнесения степени достижения показателей (индикаторов) Подпрограммы к уровню ее финансирования (расходов)⁹.

Особый интерес представляет динамика результатов достижения значений 11 показателей (индикаторов) государственной подпрограммы за отчетный период 2015¹⁰, 2016¹¹, 2017¹², 2018¹³, 2019¹⁴ гг.

Таблица 2

Динамика значений показателя 1 «Удельный вес численности обучающихся общеобразовательных и профессиональных образовательных организаций Самарской области, участвующих в олимпиадах и конкурсах различного уровня, в общей численности обучающихся общеобразовательных и профессиональных образовательных организаций Самарской области» за 2015-2019 гг. (в %)

| № показателя | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
|--------------|-------------------------|------|--------------------------|-------|--------------------------|-------|--------------------------|-------|--------------------------|-------|
| | план | факт | план | факт | план | факт | план | факт | план | факт |
| 1 | 36 | 35,5 | 42,5 | 68,43 | 68,45 | 70,96 | 75,9 | 75,99 | 68,48 | 71,43 |
| | Степень достижения 98,6 | | Степень достижения 161,0 | | Степень достижения 103,7 | | Степень достижения 100,1 | | Степень достижения 104,3 | |

Только в 2015 году этот показатель немного не дотянул до плановых значений. В последующий 2016 год наблюдается резкое – практически в 2 раза – увеличение удельного веса численности обучающихся по программам общего образования, участвующих в олимпиадах и конкурсах различного уровня, в об-

щей численности обучающихся по программам общего образования. Этот показатель немного увеличивается до 2018 года, когда 3/4 обучающихся по программам общего образования в Самарской области участвовали в олимпиадах и конкурсах различного уровня. В 2019 году этот показатель начинает

⁸ Там же.

⁹ Там же.

¹⁰ Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности реализации государственной программы «Развитие образования и повышение эффективности реализации молодежной политики в Самарской области» за 2015 год. /[Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <https://educat.samregion.ru/activity/ГОДОВОЙ%20ОТЧЕТ%20%202015%20ПО%20ГОСПРОГРАММЕ%20№%206%20-%20ИТОГ.pdf> (дата обращения: 14.03.2021).

¹¹ Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности реализации государственной программы «Развитие образования и повышение эффективности реализации молодежной политики в Самарской области» за 2016 год. /[Электронный ресурс] Режим доступа: URL: https://educat.samregion.ru/Otchet_programma_2016.pdf (дата обращения: 14.03.2021).

¹² Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности реализации государственной программы «Развитие образования и повышение эффективности реализации молодежной политики в Самарской области» за 2017 год. /[Электронный ресурс] Режим доступа: URL: https://educat.samregion.ru/projects/education/Otchet_gp_18.pdf (дата обращения: 14.03.2021).

¹³ Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности реализации государственной программы «Развитие образования и повышение эффективности реализации молодежной политики в Самарской области» за 2018 год. /[Электронный ресурс] Режим доступа: URL: https://educat.samregion.ru/projects/education/Otchet_gp_6_14.05.19.pdf (дата обращения: 14.03.2021).

¹⁴ Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности реализации государственной программы «Развитие образования и повышение эффективности реализации молодежной политики в Самарской области» за 2019 год. /[Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <https://educat.samregion.ru/wp-content/uploads/sites/22/2020/06/otchet-po-gosprogramme-№-6-01.04.2020.pdf> (дата обращения: 14.03.2021).

снижаться, но пока незначительно.

Удельный вес численности обучающихся по программам общего образования, участвующих в олимпиадах и конкурсах различного уровня, в общей численности обучающихся по программам общего образования в Самарской области (см. Табл. 3) падает почти в 2 раза в 2016 году, но чуть увеличива-

ется в 2017-2018 годах, потом опять падает до уровня 20 %. Заметим, что на начало реализации подпрограммы таких детей было в 2 раза (!) больше. Снижение практически в 2 раза удельного веса школьников Самарской области, участвующих в олимпиадах и конкурсах, весьма тревожный симптом для региональной власти.

Таблица 4

Динамика значений показателя 3 «Численность обучающихся образовательных учреждений Самарской области – победителей и призеров всероссийской олимпиады школьников и международных олимпиад по общеобразовательным предметам в текущем году» за 2015-2019 гг. (в чел.)

| № показателя | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
|--------------|--------------------------|------|--------------------------|------|--------------------------|------|--------------------------|------|--------------------------|------|
| | план | факт | план | факт | план | факт | план | факт | план | факт |
| 3 | 39 | 39 | 21 | 21 | 27 | 27 | 28 | 28 | 20 | 20 |
| | Степень достижения 100,0 | | Степень достижения 100,0 | | Степень достижения 100,0 | | Степень достижения 100,0 | | Степень достижения 100,0 | |

В 2016 году почти в 2 раза падает численность обучающихся образовательных учреждений Самарской области – победителей и призеров всероссийской олимпиады школьников и международных олимпиад по общеобразовательным предметам – с 39 человека до 21. В 2017 и 2018 гг. численность немного возрастает – до 27 и 28 человек соответственно. Но в

2019 году снижается до 20 человек, что опять в 2 раза меньше, чем на начало реализации подпрограммы. Таким образом, снижается не только удельный вес школьников, участвующих в олимпиадах и конкурсах, но и численность победителей. То есть, снижается качество школьной подготовки самарских школьников на общероссийском и международном уровнях.

Таблица 5

Динамика значений показателя 4 «Удельный вес численности обучающихся профессиональных образовательных организаций, находящихся в ведении Самарской области, участвующих в олимпиадах и конкурсах профессионального мастерства различного уровня, в численности обучающихся профессиональных образовательных организаций, находящихся в ведении Самарской области» за 2015-2019 гг. (в %)

| № показателя | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
|--------------|--------------------------|------|--------------------------|------|--------------------------|------|--------------------------|------|--------------------------|------|
| | план | факт | план | факт | план | факт | план | факт | план | факт |
| 4 | 12 | 12 | 13 | 13 | 15 | 15 | 17 | 17 | 20 | 20 |
| | Степень достижения 100,0 | | Степень достижения 100,0 | | Степень достижения 100,0 | | Степень достижения 100,0 | | Степень достижения 100,0 | |

Равномерно на 1-3 % возрастает удельный вес численности обучающихся профессиональных образовательных организаций, находящихся в ведении Самарской области, участвующих в олимпиадах и конкурсах профессионального мастерства различного уровня, в численности обучающихся профессиональных образовательных организаций, находящихся в ведении Самарской области в течение 2015-2019 гг.

Только в 2015 году численность обучающихся профессиональных образовательных организаций, находящихся в ведении Самарской области, ставших победителями и призерами региональных, всероссийских олимпиад и конкурсов профессионального мас-

терства не достигла плановых показателей (см. Табл. 6). В четыре последующих года плановые показатели немного превышались. Но следует отметить, что фактическая численность за 4 года увеличилась почти в 6 раз – с 76 человек в 2015 году до 450 человек в 2019 году. Это было достигнуто за счет того, что, во-первых, самих таких конкурсов стало проводится больше и, во-вторых, возросла мотивация для участников этих конкурсов. Необходимо отметить и тот факт, что повысился уровень обучающихся в профессиональных образовательных организациях, поскольку многие школьники предпочитают продолжать свое образование в системе среднего профессионального образования, а не в системе высшего образования.

Таблица 6

Динамика значений показателя 5 «Численность обучающихся профессиональных образовательных организаций, находящихся в ведении Самарской области, ставших победителями и призерами региональных, всероссийских олимпиад и конкурсов профессионального мастерства в текущем году» за 2015-2019 гг. (в чел.)

| № показателя | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
|--------------|-------------------------|------|--------------------------|------|--------------------------|------|--------------------------|------|--------------------------|------|
| | план | факт | план | факт | план | факт | план | факт | план | факт |
| 5 | 91 | 76 | 91 | 117 | 230 | 232 | 270 | 327 | 450 | 450 |
| | Степень достижения 83,5 | | Степень достижения 128,6 | | Степень достижения 100,9 | | Степень достижения 121,1 | | Степень достижения 100,0 | |

Таблица 7

Динамика значений показателя 6 «Численность талантливых молодых людей - победителей и призеров международных и всероссийских молодежных олимпиад и иных конкурсных мероприятий международного и всероссийского уровня (за исключением победителей и призеров регионального этапа всероссийской олимпиады школьников, получивших поощрение из средств областного бюджета) в текущем году» за 2015-2019 гг. (в чел.)

| № показателя | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
|--------------|-------------------------|------|--------------------------|------|-------------------------|------|--------------------------|------|--------------------------|------|
| | план | факт | план | факт | план | факт | план | факт | план | факт |
| 6 | 125 | 95 | 76 | 77 | 92 | 85 | 56 | 56 | 99 | 99 |
| | Степень достижения 76,0 | | Степень достижения 101,3 | | Степень достижения 92,4 | | Степень достижения 100,0 | | Степень достижения 100,0 | |

В 2015 и 2017 году численность талантливых молодых людей - победителей и призеров международных и всероссийских молодежных олимпиад и иных конкурсных мероприятий международного и всероссийского уровня не достигло планируемых показателей. В 2015 году существенно – степень достижения 76 %, а в 2017 году несущественно – 92,4%.

В 2016 году происходит значительное снижение численности – почти на 20% по сравнению с 2015 годом. Но в 2017 году численность немного возрастает и достигает 85 человек. В 2018 году резко (почти вдвое по сравнению с 2015 годом) снижается. Но в 2019 году выходит на уровень 2015 года.

Таблица 8

Динамика значений показателя 7 «Численность наставников талантливых молодых людей - победителей и призеров международных и всероссийских молодежных олимпиад и иных конкурсных мероприятий международного и всероссийского уровня (за исключением победителей и призеров регионального этапа всероссийской олимпиады школьников, получивших поощрение из средств областного бюджета) в текущем году» за 2015-2019 гг. (в чел.)

| № показателя | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
|--------------|-------------------------|------|-------------------------|------|--------------------------|------|-------------------------|------|--------------------------|------|
| | план | факт | план | факт | план | факт | план | факт | план | факт |
| 7 | 125 | 29 | 40 | 36 | 38 | 44 | 53 | 39 | 50 | 50 |
| | Степень достижения 23,2 | | Степень достижения 90,0 | | Степень достижения 115,8 | | Степень достижения 73,6 | | Степень достижения 100,0 | |

В 2015 году практически был провален план по численности наставников талантливых молодых людей - победителей и призеров международных и всероссийских молодежных олимпиад и иных конкурсных мероприятий международного и всероссийского уровня. Степень достижения составил всего 23,2%. Видимо, это было во многом связано с недостатками планирования. В последующие 2 года происходит существенное сокращение плановых показателей – почти в 3 раза. Но даже это не позволило выполнить

план в 2016 году. В 2018 и 2019 гг. плановые показатели незначительно увеличиваются, но план 2018 года опять остается невыполненным. Если в целом говорить о числе наставников талантливых молодых людей, являющихся победителями и призерами международных и всероссийских олимпиад, то их число удалось поднять почти вдвое. Но всего 50 наставников, готовящих школьников высокого уровня, это крайне мало для такой области, как Самарская, с ее научно-техническим потенциалом.

Таблица 9

Динамика значений показателя 8 «Численность педагогов дополнительного образования и учителей образовательных организаций в Самарской области, подготовивших в текущем году победителей и призеров регионального этапа всероссийской олимпиады школьников, по общеобразовательным предметам» за 2015-2019 гг. (в чел.)

| № показателя | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
|--------------|--------------------------|------|--------------------------|------|--------------------------|------|--------------------------|------|--------------------------|------|
| | план | факт | план | факт | план | факт | план | факт | план | факт |
| 8 | 313 | 313 | 319 | 319 | 300 | 300 | 322 | 322 | 330 | 330 |
| | Степень достижения 100,0 | | Степень достижения 100,0 | | Степень достижения 100,0 | | Степень достижения 100,0 | | Степень достижения 100,0 | |

Несмотря на то, что численность победителей и призеров регионального этапа всероссийской олимпиады школьников по общеобразовательным предметам падает (напомним, что в 2016 году упала почти в 2 раза по сравнению с 2015 годом), численность педагогов дополнительного образования и учителей образовательных организаций в Самарской области, их подготовивших, в 2016 году незначительно выросла, а в 2017 году незначительно сократилась. Но в среднем за 5 лет незначительно колеблется на уровне 300-330 человек. В среднем в 2017 году на одного победителя или призера регионального этапа всероссийской олимпиады школьников по общеобразовательным предметам приходилось 11 педагогов дополнительного образования и учителей образовательных организаций в Самарской области, их подготовивших. В 2015 году аналогичный показатель равнялся

8. Получается, что когда численность победителей и призеров регионального этапа всероссийской олимпиады школьников по общеобразовательным предметам была самой высокой за последние 3 года, число преподавателей, приходящихся в среднем на одного победителя или призера было самым низким. Возможно, это объективный процесс – подготовка одного призера требует все большего количества наставников из системы дополнительного образования, его готовящих. Но, возможно, это всего лишь казусы неправильной системы учета педагогов дополнительного образования и учителей образовательных организаций в Самарской области, подготовивших в текущем году победителей и призеров регионального этапа всероссийской олимпиады школьников, по общеобразовательным предметам.

Таблица 10

Динамика значений показателя 9 «Численность выпускников-медалистов и выпускников профессиональных образовательных организаций, имеющих диплом с отличием, принятых в текущем году на обучение в вузы Самарской области по приоритетным для развития экономики региона направлениям подготовки и получающих поддержку в форме полной или частичной оплаты услуг по обучению» за 2015-2019 гг. (в чел.)

| № показателя | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
|--------------|-------------------------|------|--------------------------|------|--------------------------|------|--------------------------|------|-------------------------|------|
| | план | факт | план | факт | план | факт | план | факт | план | факт |
| 9 | 63 | 22 | 22 | 22 | 35 | 35 | 26 | 26 | 19 | 15 |
| | Степень достижения 34,9 | | Степень достижения 100,0 | | Степень достижения 100,0 | | Степень достижения 100,0 | | Степень достижения 78,5 | |

Только в 2015 году был фактически провален план по численности выпускников-медалистов и выпускников профессиональных образовательных организаций, имеющих диплом с отличием, принятых в текущем году на обучение в вузы Самарской области по приоритетным для развития экономики региона направлениям подготовки и получающих поддержку в форме полной или частичной оплаты услуг по обучению – степень достижения составила всего 34,9 % (см. Табл. 10). Во многом это было связано с завышенным плановым показателем. В последующие годы этот показатель стали планировать методом «от достигнутого» и степень достижимости стала 100%. Но в 2019 году плановые показатели опять немного

не достигнуты. Более того, фактически указанная численность росла только до 2017 года, а в 2018 и в 2019 году она падала. В 2019 году численность выпускников-медалистов и выпускников профессиональных образовательных организаций, имеющих диплом с отличием, принятых в текущем году на обучение в вузы Самарской области по приоритетным для развития экономики региона направлениям подготовки и получающих поддержку в форме полной или частичной оплаты услуг по обучению упала на 50 % по сравнению с годом начала реализации подпрограммы. Указанная тенденция может негативно сказаться в ближайшем будущем на экономике региона.

Таблица 11

Динамика значений показателя 10 «Удельный вес победителей и лауреатов областных премий и стипендий из числа студентов образовательных организаций высшего образования, в общей численности студентов образовательных организаций высшего образования по очной форме» за 2015-2019 гг. (в %)

| № показателя | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
|--------------|--------------------------|------|-------------------------|------|--------------------------|------|-------------------------|------|--------------------------|------|
| | план | факт | план | факт | план | факт | план | факт | план | факт |
| 10 | 1,39 | 1,42 | 1,45 | 1,41 | 0,76 | 0,98 | 0,8 | 0,79 | 0,81 | 0,92 |
| | Степень достижения 102,2 | | Степень достижения 97,2 | | Степень достижения 128,9 | | Степень достижения 99,2 | | Степень достижения 112,9 | |

Власть Самарской области не может не тревожить тот факт, что ежегодно снижается удельный вес победителей и лауреатов областных премий и стипендий из числа студентов образовательных организаций высшего образования, в общей численности студентов образовательных организаций высшего образования по очной форме. Это свидетельствует о

сокращении региональной финансовой поддержки талантливых студентов. За 5 лет реализации подпрограммы этот показатель упал в полтора раза. Если в 2015 году удельный вес студентов, поощряемых правительством региона, составлял примерно 1,5 %, то к 2019 году он стал на уровне 0,9 %.

Таблица 12

Динамика значений показателя 11 «Численность молодых ученых и конструкторов, работающих в Самарской области и получившим в текущем году денежные выплаты молодым ученым и конструкторам» за 2015-2019 гг. (в чел.)

| № показателя | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
|--------------|--------------------------|------|--------------------------|------|--------------------------|------|--------------------------|------|--------------------------|------|
| | план | факт | план | факт | план | факт | план | факт | план | факт |
| 11 | 64 | 72 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | Степень достижения 112,5 | | Степень достижения 100,0 | | Степень достижения 100,0 | | Степень достижения 100,0 | | Степень достижения 100,0 | |

В 2016-2019 годах остается постоянной численность молодых ученых и конструкторов, работающих в Самарской области и получившим в текущем году денежные выплаты молодым ученым и конструкторам – 100 человек. Видимо, напряженный региональный бюджет не позволяет увеличить численность молодых ученых и конструкторов, работающих в Самарской области и получивших денежные выплаты из областного бюджета.

Несмотря на то, что в основном степень достижения показателей равняется 100% или даже немного превышает этот показатель, наблюдаются тревожные тенденции, связанные с оценкой эффективности мер региональной поддержки талантливой молодежи - снижаются фактические значения существенных показателей: 1) численность обучающихся образовательных учреждений Самарской области – победителей и призеров всероссийской олимпиады школьников и международных олимпиад по общеобразовательным предметам, 2) численность талантливых молодых людей - победителей и призеров международных и всероссийских молодежных олимпиад

и иных конкурсных мероприятий международного и всероссийского уровня, 3) удельный вес победителей и лауреатов областных премий и стипендий из числа студентов образовательных организаций высшего образования, в общей численности студентов образовательных организаций высшего образования по очной форме; 4) удельный вес победителей и лауреатов областных премий и стипендий из числа студентов образовательных организаций высшего образования, в общей численности студентов образовательных организаций высшего образования по очной форме.

Отмеченные негативные тенденции в реализации подпрограммы «Развитие системы поддержки одаренных детей и талантливой молодежи в Самарской области» за 2015-2019 гг. могут стать «тормозом» для реализации Стратегии инновационного развития Самарской области и способствовать росту дефицита высококвалифицированных кадров цифровой экономики на региональном рынке труда. В целом это может снизить конкурентоспособность Самарской области в недалекой перспективе на мировом рынке.

Рецензент: Шинкова С.С., и.о. заведующего кафедрой общегуманитарных, социально-экономических, математических и естественнонаучных дисциплин Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ф.н., доцент.

СТРЕЛЕЦ ЮРИЙ ШЛЕМОВИЧ

доктор философских наук, профессор кафедры общегуманитарных, социально-экономических, математических и естественнонаучных дисциплин Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская 50, post@oimsla.edu.ru

МОРАЛЬНЫЙ, ПРАВОВОЙ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ СМЫСЛЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ДОГОВОРА

STRELETSYURYJHLEMOVICH

DPh, professor of the humane and socioeconomic studies chair of the Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, post@oimsla.edu.ru

MORAL, LEGAL AND POLITICAL MEANINGS OF THE SOCIAL CONTRACT

Аннотация. В статье рассматривается общественный договор, который заключается между социальными акторами в формальном и неформальном виде.

Анализируются основные – моральный, правовой и политический – аспекты договора и позиции видных исследователей социума: Л.Н. Толстого, Н. Бердяева, И. Ильина, Б. Кистяковского, А. Панарина.

Ключевые слова: общественный договор, гражданское общество, правосознание, демократия участия, ответственный либерализм.

Review. The article deal with the social contract that is concluded between social actors in a formal and informal form.

It also analyzes the main – moral, legal and political – aspects of the contract and the positions of prominent researchers of society: L.N. Tolstoy, N. Berdyayev, I. Ilyin, B. Kistyakovsky, A. Panarin.

Keywords: social contract, civil society, legal awareness, participatory democracy, responsible liberalism.

Договорные отношения вечно сопровождают жизнь людей, начавшись едва ли не у первобытного костра. Договор был основой обмена продуктами и услугами, брачных отношений, распределения властных полномочий, культурных процессов, т.е. всего, что составляет нашу жизнь. Договор – универсальный механизм согласования интересов личностей, групп и различных социальных страт, получивший оформление, сначала в морально-нравственных, а затем и юридических нормах, принципах и правилах.

Значимость договорных отношений в сфере межличностных коммуникаций емко обозначена поговоркой: «договор (уговор) дороже денег.» Самые серьезные договоренности закреплялись присягой, клятвой или обетом – фундаментальным обещанием верности какому-либо лицу, своему решению или правилу жизни. Нарушить это обещание, договор, значило стать предателем, вероотступником, вплоть до клятвопреступления. (Понимание того, что жизнь сложна, и далеко не всё в ней мы можем предвидеть, понудило религиозное сознание вовсе отказаться от клятв: «Никто из вас не клянется именем Всевышнего Бога, потому что в уста, сотворенные для славословия Божия, не должна входить клятва» (преподобный Ефрем Сирий).

В религиозной интерпретации, основой всех земных договор выступает договор с Богом, точнее, его Завет, красиво символизируемый радугой, соеди-

няющей земное и небесное. Светским аналогом Божественных заповедей стали социально-политические, экономические, нравственные и юридические принципы жизни людей, нарушение которых влечет за собой вполне ощутимые санкции. Любой договор и есть рамка признания этих принципов, согласия им следовать и нести соответствующие обязательства.

Договор также очерчивает границы и объем прав, свободы участвующих в нем сторон; баланс прав и обязанностей регулируется принципом справедливости. Если к этому добавить принципы разумности, добросовестности и милосердия, картина получается весьма сложной, требующей точного и дифференцированного подхода для правосудной оценки договора или его нарушения.

Универсальный социальный смысл «договор» приобретает в теории «общественного договора», уходящей от чисто теологического происхождения государственно-правовых отношений. Отталкиваясь от «естественного права» и воли народа защищать свои свободы и собственность, Г. Гроций, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо, И. Кант и др. философы, юристы предположили возможность незримого (вне какого-либо институционального мероприятия, типа «конференции» или «конгресса») согласия на учреждение государства и передачу ему ответственных полномочий по сохранению порядка и правосудия в обществе.

В противном случае, неизбежна «война всех против всех» (по Гоббсу). Сутью договора становится обмен значительной части индивидуальной свободы людей, их права на насилие в отношении нарушителей порядка, на общественную безопасность как условие существования и развития каждого. Этот «каждый» – теперь «гражданин», т.е. «огражденный» от внезапных, несанкционированных правовой системой нападений на него.

Государство уполномочено «гражданским обществом» на защиту его свобод и прав и лишь оно обладает монополией на суд и насильственные средства управления.

Истории известны, разумеется, нарушения договора общества с государством как баланса «свобода – безопасность.» Марксистская теория классовой борьбы и вовсе отрицала этот «баланс», считая государство механизмом насилия эксплуататоров, проявлением их диктатуры. Всякий договор с ними – идеологическая фикция, маскирующая реальную расстановку экономических, а, отсюда, и политических сил. Государство – исторически временный институт, закономерно, и в результате революционных преобразований, сменяющийся общественным самоуправлением коммунистического типа, в условиях которого «общественный договор» перестает нуждаться в правовой регуляции, достаточна моральная, межличностная. В тени остаются стратовые, корпоративные, культурно-дифференцированные различия, интересы и устремления людей.

Нарушение «общественного договора» на других основаниях анализировал Л.Н. Толстой. В своей работе «Так что же нам делать»¹ он замечает: «Государство взялось руководить жизнью человечества. Государство обещало людям справедливость, спокойствие, обеспеченность, порядок, удовлетворение общих духовных и материальных нужд, и за это люди, служившие государству, выгородили себя из участия в борьбе человечества за жизнь. И слуги государства, как только они получили возможность пользоваться трудом других, сделали то же, что и служители церкви. Целью их стал не народ, а государство... И люди изверились в государство: анархия уже сознательно выставляется идеалом.»²

Причины разрыва общественного договора Толстой усматривает в насилии имущего класса над неимущим, трудящимся в основной, по его мнению, сфере – материального производства; – в искусственном, закрепляющем это положение, разделении труда; – в фетишизации денег и, наконец – в извращенном содействии этому церкви, науки и искусства: «Люди науки и искусства могли бы сказать, что деятельность их полезна для народа только тогда, когда... поставили

бы себе целью служить народу так, как они теперь ставят себе целью служить правительствам и капиталистам».³ Творцы культуры, по мысли Толстого, должны «... не заявляя никаких прав...» предлагать народу свои научные и художественные услуги, принять или не принять которые будет зависеть от воли народа».⁴ Предоставление народу «услуг» в виде «только полезных и доступных ему духовных продуктов», представляется Толстому вполне естественным, на этом и строится справедливый договор общественных классов. Представители умственного труда должны научиться и «обслуживать» самих себя, в максимально возможной степени снимая в этом обязанность «простого» народа. Толстой выступает против монополизации в сфере науки и искусства, создающей привилегированное положение деятелям культуры «...потерявших смысл своего призвания и занятых только тем, чтобы забавлять и спасать об удручающей скуки свой маленький кружок дармоедов.»⁵

Критерием подлинности духовного влияния на народ, истинности культурной продукции Толстой объявляет их «нужность и понятность всем людям.» Пока же она и «не нужна и непонятна».

Желаемый, по Толстому, договор оказывается явно несправедливым в отношении творцов культуры: «Деятельность научная и художественная в её настоящем смысле только тогда плодотворна, когда она не знает прав, а знает одни обязанности...Если люди действительно призваны к служению другим духовной работой, то они в этой работе будут видеть только обязанности и с трудом, лишениями и самоотвержением будут исполнять её»⁶. Таким образом, идея договора здесь исчезает, сменяясь «жертвенным несением креста». В противном случае «...мы, жрецы науки и искусства, – самые дрянные обманщики... Ведь для привилегированного положения нашего у нас нет никакого оправдания: мы мошенничеством захватили это место и обманом поддерживаем его... Мы поедаем людские жизни наших братий и считаем себя христианами, гуманными, образованными и совершенно правыми людьми»⁷.

Взгляды Л. Толстого философ А.И. Ильин называл *практическим миронеприятием*, а Н.А. Бердяев – социальным критицизмом и анархизмом, отрицающим реальность истории, церкви, государства, реальность «всей духовной жизни».⁸ Бердяев даже называл нашего великого писателя «злым гением России, соблазнителем её»⁹.

Призывы радикального моралиста к образованному классу России покаяться, встать на путь не только самокритики, но и «самообличения», были подхвачены и другими певцами социальной революции, плоды которой еще не увидел Толстой.

¹ Толстой Л.Н. Собр. сочинений в 22 т-х. Т.16. Публицистические произведения. 1855-1886. М.: Худ. лит-ра, 1983. С. 336.

² Толстой Л.Н. Указ. соч. С. 336-337.

³ Толстой Л.Н. Указ. соч. С. 341.

⁴ Толстой Л.Н. Указ. соч. С. 346.

⁵ Толстой Л.Н. Указ. соч. С. 346

⁶ Толстой Л.Н. Указ. соч. С. 357.

⁷ Толстой Л.Н. Указ. соч. С. 359-360.

⁸ Из глубины: Сборник статей о русской революции. М., 1990. С. 80.

⁹ Из глубины: Сборник статей о русской революции. М., 1990. С. 81.

После первой русской революции 1905-07 гг., в статье «Философская истина и интеллигентская правда» Н.А. Бердяев написал: «С русской интеллигенцией в силу исторического её положения случилось вот какого рода несчастье: любовь к уравнительной справедливости, к общественному добру, к народному благу парализовала любовь к истине, почти что уничтожила интерес к истине»¹⁰.

«Священная в своей основе жажда справедливости» была искажена «народопоклонством», моральный радикализм привел к делению философии на «пролетарскую» и «буржуазную», на «левую» и «правую». Бердяев видит в этом «умственный, нравственный и общекультурный декаданс».¹¹ «В толстовстве была все та же вражда к высшей философии, к творчеству, признание греховности этой роскоши».¹²

Подлинный общественный договор предполагает не кружковщину «лево-правового вида», не марксистский классовый подход, а «органическое слияние истины и добра, знания и веры», «серьезную философскую культуру, универсальную и вместе с тем национальную»: «Истина не может быть национальной, истина всегда универсальна, но разные национальности могут быть призваны к раскрытию отдельных сторон истины. Свойства русского национального духа указывают на то, что мы призваны творить в области религиозной философии»¹³.

Необходимость светских оснований общественного договора утверждается в статье «В защиту права» известного отечественного юриста Б.А. Кистяковского.¹⁴ Здесь он отмечает: «Русская интеллигенция состоит из людей, которые ни индивидуально, ни социально не дисциплинированы. И это находится связи с тем, что русская интеллигенция никогда не уважала права, никогда не видела в нем ценности... При таких условиях у нашей интеллигенции не могло создаться и прочного правосознания, напротив, последнее стоит на крайне низком уровне развития».¹⁵ Об этом свидетельствует то, что в нашей литературе «нет ни одного трактата, ни одного этюда о праве, которые имели бы общественное значение».¹⁶

Б.А. Кистяковский приводит в пример «другие цивилизованные народы»: у англичан есть трактаты Т. Гоббса «О гражданине» и «Левифан»; у французов «Дух законов» Ш. Монтескье и «Общественный договор» Ж.-Ж. Руссо; у немцев – системы философии права И. Канта, Т. Фихте и Гегеля.

Из знаменитого спора между двумя юристами – Тибо и Савиньи («О призвании нашего времени к законодательству и правоведению») появилась но-

вая школа права – историческая. У нас же «при всех университетах созданы юридические факультеты, ...около полутора десятка юридических кафедр. Но ни один из представителей этих кафедр не дал не только книги, но даже правового этюда, который имел бы широкое общественное значение и повлиял бы на правосознание нашей интеллигенции... Где наш «Дух законов», наш «Общественный договор»?»¹⁷ Имеющиеся работы по праву предназначены лишь специалистам, заключает Кистяковский.

Более глубокой причиной этого положения он считает «отсутствие какого бы то ни было правового порядка в повседневной жизни русского народа»¹⁸. Ещё Герцен считал, что «правовая необеспеченность, тяготевшая над народом», научила его «ненавидеть законы»: «Полное неравенство перед судом убило в нем всякое уважение к законности. Русский, какого он бы звания ни был, обходит или нарушает закон всюду, где это можно сделать безнаказанно; и совершенно также поступает и правительство»¹⁹.

По мнению славянофилов, в слабости внешних правовых форм общественной жизни надо видеть не отрицательную, а положительную сторону: тогда как «запад» двинулся путем «внешней правды, путем государства», русский народ пошел путем «внутренней правды», основанной на доверии и желании пользы. «Это отрицание правовых гарантий и даже признание их злом побудило поэта-юмориста Б.Н. Алмазова вложить в уста К.С. Аксакова стихотворение...:

По причинам органическим

Мы совсем не снабжены

Здравым смыслом юридическим,

Сим исчадьем сатаны.

Широки натуры русские,

Нашей правды идеал

Не влезает в формы узкие

Юридических начал... и т.д.»²⁰

В основе прочного правопорядка, по Кистяковскому, лежит свобода и неприкосновенность личности. О них русская интеллигенция, как будто бы, пеклась постоянно; выдвигались «формулы личности»: критически мыслящей, всесторонне развитой, самосовершенствующейся, этической, религиозной, наконец, революционной, но «...наше общественное сознание никогда не выдвигало идеала п р а в о в о й личности. Обе стороны этого идеала – личности, дисциплинированной правом и устойчивым правопорядком, и личности, наделенной всеми правами и свободно пользующейся ими, чужды сознанию нашей интеллигенции.»²¹

¹⁰ См. Вехи: Сборник статей о русской интеллигенции. М., 1909. С. 8.

¹¹ См. Вехи: Сборник статей о русской интеллигенции. М., 1909. С. 9-10.

¹² См. Вехи: Сборник статей о русской интеллигенции. М., 1909. С. 18.

¹³ Вехи: Сборник статей о русской интеллигенции. М., 1909. С. 19.

¹⁴ Вехи: Сборник статей о русской интеллигенции. М., 1909. С. 125-155.

¹⁵ Указ. соч. С. 126.

¹⁶ Указ. соч. С. 126.

¹⁷ Указ. соч. С. 128-129.

¹⁸ Указ. соч. С. 130.

¹⁹ Указ. соч. С. 130.

²⁰ Вехи: Сборник статей о русской интеллигенции. М., 1909. С. 131.

²¹ Вехи: Сборник статей о русской интеллигенции. М., 1909. С. 132.

Это подтверждается пренебрежением к правам личности, оформленным юридически, т.е. по «буржуазному образцу», как считали народники, напр. Н.К. Михайловский. Народничество «отказывалось от политической свободы и конституционного государства в виду возможности непосредственного перехода России к социалистическому строю.»²²

Кистяковский, напротив, считает, что ограждение личности от произвола власти, защита свободы личности невозможны вне конституционного государства с четким правовым характером, обеспечивающим общественный договор путем компромисса между различными группами и партиями. Конституция современного государства есть компромисс, примиряющий различные стремления «наиболее влиятельных социальных групп»: «на компромисс с конституционным государством идут социалисты всего мира»²³.

Лежащий в основе общественного договора правовой порядок – есть система отношений, представляющая всем лицам общества максимально возможную свободу деятельности и самоопределения. Сам социалистический строй, продолжает Кистяковский, возможен только тогда, когда все его учреждения получают вполне точную правовую формулировку.

Между тем, даже известный марксист Г.В. Плеханов, разоблачавший все народнические иллюзии русской интеллигенции, выступил на II съезде РСДРП «с проповедью относительности всех демократических принципов, равносильной отрицанию твердого и устойчивого порядка и самого конституционного государства.»²⁴ По Плеханову, успех революции – высший закон. И если бы ради успеха революции потребовалось временно ограничить действие того или другого демократического принципа, то перед таким ограничением преступно было бы остановиться».²⁵

Упование на *власть силы*, а не на *власть права*, считает Кистяковский (напомним, что его статья написана в 1909 г., задолго до Октябрьского переворота), заканчивается отвержением Закона и появлением «особенной веры» в параграфы организационных уставов. Отсюда следуют, сначала, формализм и бюрократизм, а затем «формы полицейской государственности». Фабрикация всяких «исключительных законов осадного типа», направленных против «отдельных лиц и групп» была признана полезной Лениным и его «большинством» («большевиками») на съезде РСДРП в Женеве в 1903 г.²⁶ «Но если партия, состоящая из интеллигентных республиканцев, не может обходиться у нас без осадного положения и

исключительных законов, то становится понятным, почему Россия до сих пор ещё управляется при помощи чрезвычайной охраны и военного положения»²⁷.

Идею насилия, якобы органически присущую государству, отвергает русский философ И.А. Ильин: «Высшая цель государства отнюдь не в том, чтобы держать своих граждан в трепетной покорности, подавлять частную инициативу и завоевывать земли других народов, но в том, чтобы *организовывать и защищать родину на основе права и справедливости, исходя из благородной глубины здорового правосознания*»²⁸.

Общественный договор строится, по Ильину, на «живом правовом единстве людей», когда гражданин признает государство в порядке «*добровольно-самообязывания*» и называет его «*моё государство*» или «*наше государство*»²⁹.

Ильин постоянно подчеркивает *духовный смысл* гражданства, его *добровольно-любивый* характер, ибо «...государство есть организованное общение людей, связанных между собой духовной солидарностью и признающих эту солидарность не только умом, но поддерживающих её силою патриотической любви, жертвенной волей, достойными и мужественными поступками»³⁰. В этих словах слышится традиция классической античной демократии – демократии участия, совместного ведения общественных дел.

Иной принцип общественного договора воплощен в идее западного либерализма: «государство-минимум». Эта традиция выражена ещё немецким философом В. Гумбольдтом, различившем правомерное и неправомерное вмешательство государства в жизнь граждан. «Гумбольдт категорически предостерегает от сентиментального усердия государства насаждать благо в обществе. Государство может вмешиваться только в случаях, когда принцип партнерского обмена нарушается отдельными попытками грабежа и насилия. Все истинно полезное люди способны делать только сами для себя, государство должно пресекать преступные посягательства на их безопасность»³¹. Суть этого подхода, в афористическом виде, мы находим у русских философов конца XIX – начала XX вв.: не следует создавать рай на Земле, достаточно того, чтобы на ней не было ада.

«Исключение ада», очевидно, предполагает действительное, а не только формально-представительское основание общественного договора между всеми политическими группами и силами в государстве. Лишь в этом случае состоится подлинная «человеческая эмансипация», т.е. индивид станет *родо-*

²² Указ. соч. С. 135.

²³ Указ. соч. С. 136.

²⁴ Указ. соч. С. 139.

²⁵ Указ. соч. С. 139-140.

²⁶ Указ. соч. С. 146.

²⁷ Указ. соч. С. 146.

²⁸ Ильин И.А. Путь к очевидности. М.: Республика, 1993. С. 260.

²⁹ Ильин И.А. Указ. соч. С. 259.

³⁰ Ильин И.А. Указ. соч. С. 260.

³¹ Панарин А.С. Политология. Учебник. Изд. второе, перераб. и доп. М.: «ПРОСПЕКТ», 1999. С. 46-47.

вым существом (К. Маркс).

В случае же, когда политическая деятельность передована «профессионалам», государственным чиновникам, депутатам, социальная жизнь оказывается в полной власти авторитарных, если не тоталитарных, институтов, а горизонтальные связи, общественные и самодеятельные организации ограничиваются до совершенного упразднения, до пустых форм. Политико-правовое равенство граждан становится чисто декларативным, т.к. не касается их повседневной жизни как суверенных граждан. Рост недовольства и протестных настроений, в терминах нашей темы, сопровождается словами: «мы так не договаривались». Таким образом, «отступление» государства в России на деле привело к тому, что некоторый (весьма, впрочем, ограниченный) минимум демократии в чисто политической сфере куплен ценой дальнейшего отступления от демократическо-правового принципа в социальной сфере, в делах производственной, социокультурной, бытовой повседневности. Здесь на глазах воцаряется авторитарный беспредел нового и старого чиновничества, номенклатурных приватизаторов, мафиозных структур»³².

Выход из этого положения А.С. Панарин видит в демократии участия, когда граждане сознают необходимость собственных усилий в социополитической сфере жизни, выкраивая для этого т.наз. «третье время» (наряду с рабочим и досуговым, ссылка на социолога Э. Сю)³³. «Третье» или «самодеятельное время» предназначено для прямой гражданской кооперации в деле отстаивания своих прав и свобод

на основе подлинного общественного договора. Последний не может, точнее, не должен заключаться в требовании «оставить политику профессионалам» и удовлетворяться потребительским благополучием, стабильностью и «гордостью за величие страны». Такое разделение задач и функций гражданского общества всегда носит временный, конъюнктурно-экономический (зависящий, например, от цены на нефть, соотношения внутренних и внешних, стратовых и региональных приоритетов и т.д.) характер. Историческая изменчивость, зыбкость таких оснований общественного договора стала очевидной поначалу для теоретиков, а ныне и практически: государство вплотную придвинулось к *поглощению* всех форм самоорганизации и самоуправления общества как автономного субъекта деятельности. Фактически, а не на словах, мы уходим от гражданского общества, которое и обозначает, и воплощает реальный уровень общественного самоопределения, самоорганизации. Индикатором данного уровня выступает столь же реальный статус гражданина-индивида, объём и гарантии его прав и свобод. Отсюда следует, что нужно не «торпедировать», а поддерживать идею *ответственного либерализма*, утверждать либеральные ценности, тем более, что они и так, в силу многих исторических и ментальных причин, мало популярны в современной России.

Ответственный либерализм признает оптимальным такой общественный договор, который взаимобуславливает защиту прав и свобод индивида и солидарное участие граждан в развитии социума.

Библиографический список

1. Вехи. Сборник статей о русской интеллигенции. 2 изд-е, репринт. – М., 1909. – 212с.
2. Из глубины: Сборник статей о русской революции. – М., 1990. – 326 с.
3. Ильин И.А. Путь к очевидности. – М.: Республика, 1993. – 431 с.
4. Панарин А.С. Политология. Учебник. Изд-е второе, перераб. и доп. – М.: «ПРОСПЕКТ», 1999. – 448 с.
5. Толстой Л.Н. Собр.соч. в 22 т. Т.16. Публицистические произведения. 1855-1886. – М.: Худ. Лит-ра, 1983.

Рецензент: Шешукова Г.В., профессор кафедры общегуманитарных, социально-экономических, математических и естественнонаучных дисциплин Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.фил.н., д.полит.наук.

³² Панарин А.С. Указ. соч. С. 49-50.

³³ Панарин А.С. Указ. соч. С. 54.

УСТЮЖАНИНОВА ЕКАТЕРИНА АЛЕКСАНДРОВНА

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Волго-Вятского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 610000 г. Киров, ул. Московская, д. 30, Kate.us@mail.ru

СУД КАК КРАЙНЕЕ СРЕДСТВО ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ В СИСТЕМЕ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВОСУДИЯ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

USTYUZHANINOVA EKATERINA ALEXANDROVNA

PHD in Law, docent; Associate Professor of State Legal Disciplines Department, Volga-Vyatka Institute (Branch) of «Moscow State Law University named after O.E. Kutafin (MSAL)», 30 Moskovskaya str., Kirov 610000, Kate.us@mail.ru

COURT AS A LAST RESORT IN THE CIVIL JUSTICE SYSTEM OF GREAT BRITAIN

Аннотация: Правила гражданского судопроизводства 1998 г., принятые в результате кардинальной реформы системы гражданского правосудия Великобритании, содержат ряд положений, позволяющих суду поощрять использование сторонами альтернативных способов разрешения спора. Более того, отказ какой-либо стороны от участия в таких процедурах может повлечь для нее негативные последствия. Предоставленные суду широкие возможности способствовать примирению сторон на всех стадиях судебного разбирательства, а также предпринимаемые в настоящее время реформы указывают на стремление правительства создать эффективную и рентабельную систему правосудия, в рамках которой обращение в суд рассматривается как крайнее средство, и обеспечивается большее использование внесудебных альтернатив, таких как медиация, арбитраж и примирение.

Ключевые слова: Правила гражданского судопроизводства 1998 г., допроцессуальный протокол, судебное разбирательство, альтернативное разрешение споров, медиация, судебные расходы, реформа системы гражданского правосудия.

Review: The Civil Procedure Rules 1998, adopted as a result of a major reform of Great Britain civil justice system, contain a number of provisions that allow the court to encourage parties to use alternative dispute resolution. Moreover, the refusal to participate in such procedures may entail negative consequences for the party. The ample opportunities provided to the court to promote reconciliation of the parties at all stages of the proceedings, as well as the current reforms, indicate the government's desire to create an efficient and cost-effective system of justice, that considers bringing the matter before the court as a last resort and makes greater use of non-judicial alternatives such as mediation, arbitration and conciliation.

Keywords: The Civil Procedure Rules 1998, Pre-Action protocol, trial, Alternative Dispute Resolution, mediation, costs, civil justice system reform.

Полномасштабная реформа системы судопроизводства по гражданским делам в Великобритании, начатая в 90-х годах XX века, привела к принятию Правил гражданского судопроизводства 1998 г. (далее – ПГС), которые стали «...новым процессуальным кодексом, имеющим главной целью обеспечить суду возможность разрешать дела справедливо»¹. Согласно ст. 1.4 ПГС, суд должен способствовать достижению этой цели путем активного руководства делом, которое подразумевает, в том числе, поощрение сторон к использованию процедуры альтернативного разрешения споров²,

если суд сочтет это целесообразным, а также содействие использованию такой процедуры. Более того, по письменному запросу стороны или по собственной инициативе суд может приостановить производство по делу на месяц и более для того, чтобы стороны попытались урегулировать спор путем использования таких процедур или иными способами³. Поведение всех сторон как до, так и во время судебного разбирательства, в том числе усилия (если таковые имели место), предпринятые для разрешения спора, принимаются судом во внимание при распределении судебных расходов⁴.

¹ The Civil Procedure Rules 1998. Part 1. R. 1.1. URL : <https://www.legislation.gov.uk/uksi/1998/3132/part/1> (дата обращения: 18.01.2021).

² Согласно Глоссарию к Правилам гражданского судопроизводства 1998 г., понятие «альтернативное разрешение споров» (Alternative Dispute Resolution) представляет собой собирательное описание методов разрешения споров иначе, чем путем обращения к обычному судебному разбирательству. URL : <https://www.legislation.gov.uk/uksi/1998/3132/part/52> (дата обращения: 18.01.2021).

³ The Civil Procedure Rules 1998. Part 26. R. 26.4. URL : <https://www.legislation.gov.uk/uksi/1998/3132/part/26/article/26n4> (дата обращения: 18.01.2021).

⁴ The Civil Procedure Rules 1998. R. 44.5(3)(a). URL : <https://www.legislation.gov.uk/uksi/1998/3132/part/44/article/44n5> (дата обращения: 18.01.2021).

Помимо этого, Часть 36 ПГС предусматривает для истца возможность в течение 21 дня принять предложение ответчика об урегулировании как денежного, так и неденежного требования. Данное предложение может быть сделано в любое время после начала судебного разбирательства, а также в апелляции. В том случае⁵, если истец не принял предложение ответчика, но не может в суде добиться более выгодного решения, суд (если только не сочтет это несправедливым) обяжет истца оплатить любые расходы, понесенные ответчиком после последней даты, когда платеж или предложение могли быть приняты без разрешения суда. В случае⁶, если ответчик несет ответственность за большее, или судебное решение против ответчика более выгодно истцу, чем его предложение, суд может назначить штрафные санкции - проценты на всю или часть любой денежной суммы (за исключением процентов), присужденной истцу по ставке, не превышающей 10% от базовой, за определенный период, начиная с последней даты, когда ответчик мог принять предложение без разрешения суда. Суд также может постановить, что истец имеет право на возмещение его расходов с самой последней даты, когда ответчик мог принять предложение без разрешения суда, и процентов на эти затраты по ставке, не превышающей 10 % от базовой. И в том, и в другом случае (если только не сочтет это несправедливым) суд выносит соответствующее постановление.

Так, например, по делу «*AB v Geoffrey Auton*» [2019]⁷ суд дал следующие указания сторонам: «На всех стадиях стороны должны рассматривать возможность урегулирования данной тяжбы любыми альтернативными способами (включая медиацию); кака-либо сторона, не участвующая в таких процедурах, предложенных другой стороной, должна предоставить свидетельские показания с пояснением причин в течение 21 дня с момента такого предложения; данные свидетельские показания нельзя показывать судье по делу до тех пор, пока не возникнет вопрос о судебных расходах».

Таким образом, ПГС содержат ряд общих положений, указывающих на стремление законодателя предоставить суду широкие возможности способствовать примирению сторон на всех стадиях судебного

разбирательства, с одной стороны, и подтолкнуть стороны к использованию иных способов урегулирования споров, кроме обращения в суд, с другой.

Ряд сделанных правительственными органами заявлений подтверждает указанную позицию. Так, например, в мае 2014 г., выступая на ежегодной конференции Совета по гражданскому посредничеству (Civil Mediation Council)⁸ в Лидсе, лорд Фолкс (Lord Faulks), занимавший в то время должность Государственного министра по вопросам гражданского судопроизводства в Министерстве юстиции Великобритании⁹, призвал сообщество медиаторов помочь людям разрешать их споры эффективно, быстро и справедливо, а также подтвердил приверженность правительства идее создания системы правосудия, которая предотвращала бы ненужную эскалацию споров и обеспечивала большее использование внесудебных альтернатив, таких как медиация, арбитраж и примирение (conciliation). «Обращение в суд должно быть крайним средством, мы должны сократить количество ненужных, дорогостоящих и конфронтационных судебных процессов в нашем обществе. ...Успех медиации и других способов предотвращения ненужных судебных тяжб является краеугольным камнем эффективной и рентабельной системы правосудия»¹⁰.

Между тем, государственная политика в отношении такого способа разрешения споров как медиация (посредничество) является далеко не однозначной. Как отмечается в научной литературе¹¹, характер поддержки медиации в Англии и Уэльсе колеблется от настойчивых требований со стороны правительства считать медиацию предпочтительным способом разрешения споров и ее поощрения со стороны судов до решительного отказа признать ее обязательной в сфере отправления правосудия. В публичных заявлениях говорится о необходимости разрешать дела в частном порядке и сокращать использование судов, и в то же время демонстрируется явное нежелание предпринимать для этого позитивные шаги путем непосредственной реализации программы обязательной медиации (compulsory mediation). Существует разрыв между действиями правительства, правилами судопроизводства по гражданским делам и фактической позицией судов относительно

⁵ The Civil Procedure Rules 1998. R. 36.20. URL : <https://www.legislation.gov.uk/uksi/1998/3132/part/36/article/36n20> (дата обращения: 18.01.2021).

⁶ The Civil Procedure Rules 1998. R. 36.21. URL : <https://www.legislation.gov.uk/uksi/1998/3132/part/36/article/36n21> (дата обращения: 18.01.2021).

⁷ «*AB v Geoffrey Auton*» (anonymity order published under CPR 39.2(5). Claim №: QB-2019-001721. 25 November, 2019. URL : <https://www.judiciary.uk/judgments/ab-v-geoffrey-auton-anonymity-order-published-under-cpr-39-25-2> (дата обращения: 18.01.2021).

⁸ Совет по гражданскому посредничеству (Civil Mediation Council) - это благотворительная организация, цель которой - способствовать разрешению конфликтов и споров, поощряя использование медиации и других способов разрешения споров, а также способствовать в связи с этим просвещению общественности. URL : <https://civilmediation.org/about> (дата обращения: 18.01.2021).

⁹ Minister of State for Civil Justice (Lords Minister). URL : <https://www.gov.uk/government/people/lord-faulks> (дата обращения: 18.01.2021).

¹⁰ Press release «Lord Faulks: Court should be the last resort». From: Ministry of Justice and Lord Faulks QC. Published 22 May 2014. URL : <https://www.gov.uk/government/news/lord-faulks-court-should-be-the-last-resort#:~:text=Lord%20Faulks%20repeated%20the%20government%27s,like%20mediation%2C%20arbitration%20and%20conciliation> (дата обращения: 18.01.2021).

¹¹ De Girolamo D. Rhetoric and Civil Justice: a commentary on the promotion the mediation without conviction in England and Wales // Civil Justice Quarterly. 2016. Vol. 35 (2). P. 162-185. URL: <https://uk.westlaw.com/Document/I449C9C00EA4711E5A53EF09C0C3C5CF4/View/FullText.html?originationContext=document&transitionType=SearchItem&contextData=%28sc.Search%29&navigationPath=Se> (дата обращения: 19.11.2020).

медиации. По мнению автора статьи, сдержанность в отношении введения режима обязательной медиации понять трудно, учитывая, что, например, в провинции Онтарио, Канада, это было сделано еще в конце 1990-х гг. На сегодня нельзя сказать, что медиация в Англии и Уэльсе является обязательной, несмотря на заявления о том, что различные правила гражданского судопроизводства и допроцессуальные протоколы (pre-action protocols) могут указывать на иное.

Действительно, Допроцессуальный протокол по судебному контролю¹² (Pre-Action Protocol for Judicial Review), например, предусматривает¹³, что суд может потребовать как от истца, так и от ответчика предоставить доказательства того, что альтернативные способы разрешения их спора были ими рассмотрены. Стороны также предупреждаются о том, что в случае неиспользования Протокола (включая данный пункт), суд должен принять во внимание данное поведение сторон при распределении судебных расходов. Молчание стороны в ответ на приглашение принять участие в процедурах альтернативного разрешения спора или отказ участвовать в них могут рассматриваться судом как необоснованные и привести к тому, что суд обяжет данную сторону оплатить дополнительные судебные расходы. Данные положения основываются на позиции судов, заключающейся в том, что тяжба рассматривается как крайнее средство.

Поскольку практически нереально подробно описать, каким образом стороны должны выбрать тот или иной способ для разрешения их конкретного спора, Протокол перечисляет только некоторые из них. В зависимости от обстоятельств, подходящими способами, с помощью которых можно урегулировать спор, избежав тяжбы, являются: обсуждение и переговоры; обращение с жалобой в соответствующие государственные органы или использование контрольных процедур; обращение к омбудсменам (парламентскому омбудсмену, уполномоченному по делам здравоохранения, уполномоченному по делам местных органов управления); медиация. Протокол представляет собой кодекс добросовестной практики (code of good practice) и содержит шаги, которые стороны обычно должны предпринять до обращения с иском о судебном контроле. Протокол направлен на то, чтобы дать возможность сторонам потенциального иска попытаться урегулировать спор без судебного

го разбирательства или, по крайней мере, уменьшить количество спорных вопросов, избежать ненужных расходов и снизить затраты на разрешение спора.

Тем не менее, подобные протоколы не меняют статус медиации в гражданском судопроизводстве Англии и Уэльса. Допроцессуальный протокол по судебному контролю не является обязательным, и стороны могут не следовать ему, но несут риск связанным с этим негативных последствий. Урегулирование спора до обращения в суд представляет собой цель судебной системы, поскольку таким образом снижается нагрузка на нее, и, соответственно, государственные расходы. Однако использовать какой-либо из способов, которыми данная цель может быть достигнута, или нет – стороны решают сами.

По мнению Д. Де Джилорамо¹⁴, правительство должно устранить существующее несоответствие между заявлениями и действиями. Судя по всему, английские суды и правительство стремятся продолжать свою деятельность, создавая видимость, что обязательная медиация не подходит для Англии и Уэльса. Однако, правила судопроизводства и допроцессуальные протоколы, действующие в системе гражданского правосудия, заявления представителей судебной власти, содержащиеся в решениях и выступлениях, а также правительственные меры - все это указывает, что власть стремится делать косвенно то, что, по ее мнению, нельзя делать напрямую. Более того, таким образом поддерживается система, которая является произвольной (ad hoc), непрозрачной и обременительной для тяжущихся сторон. Ожидания системы гражданского правосудия должны быть четко сформулированы.

Как показывает проведенный анализ, на сегодня статус медиации остается прежним. Однако, в сфере гражданского правосудия предпринимаются шаги, направленные на расширение использования посредничества и переговоров. Так, например, 11 июля 2019 г. Служба судов и трибуналов Ее Величества (Her Majesty Courts & Tribunals Service¹⁵) анонсировала введение пилотной схемы медиации «по умолчанию» (“opt-out” mediation service) для исков на сумму до 300 фунтов стерлингов, в рамках которой иски, отвечающие данным критериям, будут автоматически назначаться для медиации, чтобы спор мог быть разрешен до обращения в суд, если только другая сторона не возражает против этого. Было за-

¹² Судебный контроль (Judicial Review) представляет собой отдельную юрисдикцию, осуществляемую на основе Части 54 Правил гражданского судопроизводства 1998 г. Иск, предъявляемый в порядке судебного контроля, позволяет просить суд о проверке законности: нормативного акта; или решения, действия или бездействия в отношении осуществления публичной функции // The Civil Procedure Rules 1998. Part 54. R. 54.1(2). URL: <https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part54#54.1> (дата обращения: 18.01.2021). Подробнее см.: Устюжанинова Е.А. Современная административная юстиция в Великобритании: монография / предисловие А.Б. Зеленцова М.: Изд-во МГОУ, 2012. 221 с.

¹³ Допроцессуальный протокол по судебному контролю, ст. 9 - 12 (Pre-Action Protocol for Judicial Review, s. 9 - 12). Применяется исключительно к Англии и Уэльсу. URL: https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/protocol/prot_jrv (дата обращения: 18.01.2021).

¹⁴ De Girolamo D. Ibid. URL: https://uk.westlaw.com/Document/I449C9C00EA4711E5A53EF_09C0C3C5CF4/View/FullText.html?originationContext=document&transitionType=SearchItem&contextData=%28sc.Search%29&navigationPath=Se (дата обращения: 19.11.2020).

¹⁵ Служба судов и трибуналов Ее Величества (HM Courts & Tribunals Service) является исполнительным агентством, финансируемым Министерством юстиции и ответственным за административное управление уголовными, гражданскими и семейными судами, а также трибуналами в Англии и Уэльсе. URL : <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-courts-and-tribunals-service/about> (дата обращения: 18.01.2021).

явлено также о дальнейших мерах по расширению системы цифрового правосудия, и в том числе, о предоставлении больших возможностей для переговоров и урегулирования споров онлайн¹⁶.

Данные шаги предпринимаются в рамках грандиозной реформы системы правосудия, о начале которой было объявлено в сентябре 2016 г. в Совместном заявлении Лорда-канцлера, Лорда-Главного судьи и Главного председателя трибуналов, представившего их совместное видение будущего Службы судов и трибуналов Ее Величества¹⁷. Цель реформы – создание справедливой, соразмерной и доступной для каждого системы судов и трибуналов. В заявлении подчеркивалось, что ненужное обострение споров должно решительно осуждаться и оставаться вне суда, где это возможно. В сфере гражданского правосудия «...будет поддерживаться полный диапазон способов, позволяющих разрешать споры более быстро, с меньшими затратами и с большим выбором. Вероятно, это будет включать несколько вариантов: беспристрастную оценку спора с последующими переговорами, примирением, медиацией или специальным слушанием дела для разрешения вопросов, которые остаются спорными для сторон. Данные варианты разработаны для того, чтобы максимально снизить воинственный характер слушаний и помочь сторонам урегулировать их споры с минимумом стресса и раздражительности как для представителей общественности, так и мультинациональных корпораций. В зависимости от сложности дела – и нужд всех заинтересованных лиц – это может быть сделано онлайн, в письменном виде или один на один»¹⁸.

Через некоторое время Рабочая группа Совета по гражданскому правосудию (Civil Justice Council)¹⁹ опубликовала доклад, содержащий рекомендации относительно возможных путей реформирования существующей системы альтернативного разрешения споров²⁰. В том числе, было предложено создать комитет по взаимодействию с судебными органами (judicial-ADR liaison committee); продвигать медиацию между сверстниками в школах и колледжах; поощрять юридические факультеты Англии и Уэльса к тому, чтобы альтернативное разрешение споров рассматривалось в качестве неотъемлемой части любого профессионального обучения; сделать акцент в дисциплинарных кодексах всех юридических профессий на профессиональную обязанность

удостоверяться, что клиенты понимают все возможные альтернативы судебному разбирательству; создать новый веб-сайт с возможным названием «Альтернативы» в качестве единого онлайн-ресурса, который предоставлял бы информацию о всех доступных способах альтернативного разрешения споров, включая примеры их успешного применения при урегулировании затянувшихся разногласий; разработать стандарты многочисленных форм урегулирования споров онлайн для их последующего одобрения.

Одна из рекомендаций (п. 9.20), относящихся к судебной и правительственной поддержке данной системы, касалась пересмотра допроцессуальных протоколов (и некоторых иных указанных в данном пункте документов) с целью закрепления в них презумпции, что попытка разрешить спор с помощью альтернативных способов будет предприниматься в любом деле, не урегулированном иным образом; и что тяжущиеся полностью осведомлены или были полностью проинформированы об альтернативах судебному разбирательству. В соответствии с данной рекомендацией Совет по гражданскому правосудию в октябре 2020 г. начал пересмотр предварительных протоколов, в рамках которого будут рассмотрены все их аспекты, включая цели протоколов, их эффективность на практике, и необходимость изменений²¹. Более того, всем заинтересованным лицам и лицам, имеющим опыт работы с протоколами, включая представителей судебной системы, а также практикующих юристов, тяжущихся, научных деятелей и представителей организаций, функционирующих в системе гражданского правосудия, было предложено пройти опрос²², результаты которого должны помочь определить приоритеты реформы.

Таким образом, преобразования, активно и последовательно осуществляемые в настоящее время в сфере гражданского правосудия, подтверждают и развивают позицию, занятую Великобританией еще с момента принятия Правил гражданского судопроизводства 1998 г. по отношению к судебной власти. Суд рассматривается в качестве крайнего средства правовой защиты, использовать которое нужно только тогда, когда все иные альтернативные способы разрешения спора успеха не принесли. Сторонам предоставляется достаточно широкий выбор таких способов, включая переговоры, медиацию, арбитраж, и можно предположить, что их использование будет только увеличиваться.

¹⁶ URL: <https://www.gov.uk/guidance/hmcts-reform-update-civil> (дата обращения: 18.01.2021).

¹⁷ «Transforming Our Justice System». By the Lord Chancellor, the Lord Chief Justice and the Senior President of Tribunals. September, 2016. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/553261/joint-vision-statement.pdf (дата обращения: 18.01.2021).

¹⁸ Ibid. P. 11.

¹⁹ Совет по гражданскому правосудию (Civil Justice Council) является совещательным публичным органом, созданным в соответствии с Актом о гражданском судопроизводстве 1997 г. (Civil Procedure Act 1997) и ответственным за наблюдение и координацию процесса модернизации системы гражданского правосудия. URL: <https://www.judiciary.uk/related-offices-and-bodies/advisory-bodies/cjc/about-the-cjc> (дата обращения: 18.01.2021).

²⁰ «ADR and Civil Justice». CJC ADR Working Group Final Report. November, 2018. URL: <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2018/12/CJC-ADR-Report-FINAL-Dec-2018-2.pdf> (дата обращения: 18.01.2021).

²¹ URL: <https://www.judiciary.uk/announcements/civil-justice-council-launches-review-of-pre-action-protocols> (дата обращения: 18.01.2021).

²² URL: <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2020/10/20201109-CJC-PAP-Survey-PDF-Version-1.pdf> (дата обращения: 18.01.2021).

Библиографический список

1. Устюжанинова Е.А. Современная административная юстиция в Великобритании: монография / предисловие А.Б. Зеленцова – М.: Изд-во МГОУ, 2012. – 221 с.
2. De Girolamo D. Rhetoric and Civil Justice: a commentary on the promotion the mediation without conviction in England and Wales // Civil Justice Quarterly. – 2016. – Vol. 35 (2). – P. 162-185.

Рецензент: Коцеева Е.С., заместитель директора по учебной и воспитательной работе Волго-Вятского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

ШЕШУКОВА ГАЛИНА ВИКТОРОВНА

доктор политических наук, профессор кафедры общегуманитарных, социально-экономических, математических и естественнонаучных дисциплин Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, ligaoren@rambler.ru

ШИНКОВА СВЕТЛАНА СЕРГЕЕВНА

кандидат философских наук, доцент кафедры общегуманитарных, социально-экономических, математических и естественнонаучных дисциплин Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, filosofer-sh@yandex.ru

ЛЕГИТИМНОСТЬ ВЛАСТИ КАК ФАКТОР КОНСТИТУЦИОННОГО ПРОЦЕССА

SHESHUKOVA GALINA VIKTOROVNA

professor of the Department of humane and socioeconomic studies doctor of political science, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, ligaoren@rambler.ru

SHINKOVA SVETLANA SERGEYEVNA

PHD in Philosophy, associate professor of the Department of humanities, social-economic, mathematical and natural sciences of the Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, filosofer-sh@yandex.ru

LEGITIMACY OF THE GOVERNMENT AS A FACTOR OF THE CONSTITUTIONAL PROCESS

Аннотация. В статье рассматривается влияние легитимности государственных институтов и субъектов власти в период организации и проведения конституционного плебисцита в 2020 году, а также сравниваются политические процессы в период конституционных реформ в РФ в 1993 и в 2020 годах.

В статье мы отвечаем на острые политические вопросы, активно обсуждавшиеся в обществе и в научном сообществе. Насколько объективны итоги общероссийского голосования за поправки в Конституцию РФ? Как повлиял на итоги голосования так называемый «административный ресурс»? Как повлияло на итоги голосования отношение населения к поправке об «обнулении» сроков президентского правления? Как повлияли на итоги голосования такие процедуры, как многодневное голосование и голосование «на пеньках»? Но главный вопрос – существует ли связь между итогами голосования за поправки и легитимностью органов и субъектов власти?

При рассмотрении этих вопросов используется бихевиористский (поведенческий) подход. Поведение граждан на плебисците мы анализируем на основе данных статистики и социологии.

Ключевые слова: Конституция РФ, конституционный процесс, конституционный плебисцит, референдум, политическая система, общероссийское голосование, легитимность, власть, Президент РФ, Государственная дума РФ, экзитпол.

Review. The article examines the influence of the legitimacy of state institutions and subjects of power during the organization and holding of the constitutional plebiscite in 2020, and also compares the political processes during the constitutional reforms in the Russian Federation in 1993 and in 2020.

In this article, we answer acute political questions that have been actively discussed in society and in the scientific community. How objective are the results of the all-Russian vote for amendments to the Constitution of the Russian Federation? How did the so-called «administrative resource» influence the voting results? How did the public's attitude to the amendment to «reset» the terms of presidential rule affect the results of the vote? How did such procedures as multi-day voting and «on stumps» voting affect the voting results? But the main question is whether there is a connection between the results of the vote for the amendments and the legitimacy of the authorities and subjects of power?

When considering these issues, a behavioral approach is used. We analyze the behavior of citizens in the plebiscite on the basis of statistics and sociology.

Keywords: *Constitution of the Russian Federation, constitutional process, constitutional plebiscite, referendum, political system, all-Russian vote, legitimacy, power, President of the Russian Federation, State Duma of the Russian Federation, exit poll.*

Авторы этой статьи уже рассматривали проблему легитимности власти, анализируя выборы губернатора Оренбургской области в 2019 году¹. В этой статье, в начале 2020 года, мы акцентировали внимание на том, что в РФ необходимо повышать уровень легитимности института выборов или уровень доверия избирателей к способам формирования государственных институтов. Легитимность избирательного процесса позволяет избежать многих негативных событий, в том числе и после окончания избирательных кампаний.

В 2020 году мы стали свидетелями того, что нелегитимность избирательных процедур для значительной части населения привела к бурным политическим протестам и выступлениям в США, Беларуси, Киргизии. Так, например, население США раскололось практически пополам в оценке легитимности, то есть доверия к избирательным процедурам. Однако в основе раскола – поддержка избирателями Трампа, с одной стороны, и Байдена, с другой стороны, на выборах президента США. То есть очевидно, что легитимность носит смешанный характер, включая в себя доверие к институтам и персоналиям в политике.

В этой статье мы рассмотрим влияние легитимности государственных институтов и субъектов власти в период организации и проведения конституционного плебисцита в 2020 году, а также сравним политические процессы в период конституционных реформ в РФ в 1993 и в 2020 годах.

Внесение поправок в Конституцию в 2020 году привело к широкой дискуссии не только в среде юристов-конституционалистов, но и в экспертной среде гражданского общества. Мы будем использовать термин «конституционный процесс» в широком смысле слова. В юридическом словаре «конституционный процесс» определяется как вся деятельность высших органов государственной власти, протекающая в формах, установленных нормами конституционного права; процесс развития и усовершенствования всех конституционно-правовых институтов в конкретном обществе².

Впрочем, акцент следует сделать на том, что процесс совершенствования конституционных норм проходил с активным участием общества, в лице политических партий, НКО, экспертного сообщества. По существу, в соответствии с действующей Конституцией поправки могли быть приняты и без участия общества. Однако президент РФ настоял на проведении конституционного плебисцита, именно для по-

вышения легитимности внесенных в Конституцию поправок.

Конституционный процесс – это часть истории принятия, функционирования и изменения Конституции. И этот процесс для российской Конституции продолжается. По мнению И.Е. Ильичева, в широком толковании термина это история конституционализма (конституционных реформ, смены конституций) в той или иной стране, Конституционный процесс рассматривается как комплексное явление правовой жизни.³

Мы полагаем, что конституционный процесс это комплексное явление не только правовой жизни, но и политической жизни, так как обсуждают, совершенствуют и принимают конституционные нормы органы власти и субъекты политики.

В статье нам необходимо ответить на острые политические вопросы, активно обсуждавшиеся в обществе и в научном сообществе в период конституционной реформы 2020 г. Насколько объективны итоги общероссийского голосования за поправки в Конституцию РФ? Как повлиял на итоги голосования так называемый «административный ресурс»? Как повлияло на итоги голосования отношение населения к поправке об «обнулении» сроков президентского правления? Как повлияли на итоги голосования такие процедуры, как многодневное голосование и голосование «на пенках»? Но главный вопрос нашей статьи – существует ли связь между итогами голосования за поправки и легитимностью органов и субъектов власти?

В основе нашего анализа лежит бихевиористский (поведенческий) подход. Поведение граждан на плебисците мы анализируем на основе данных статистики и социологии.

Проведение общероссийского голосования по поводу поправок в действующую Конституцию при обретает особое значение на фоне возможного транзита власти в РФ. Речь идет о возможной смене главы государства – Президента РФ.

В ряде стран на постсоветском пространстве переход власти к новым политическим лидерам связан с внесением поправок в Конституции этих стран. Это свидетельствует, в частности, о незрелости сформировавшихся после распада СССР политических систем, а также о том, что вновь избранные или прежние политические лидеры стремятся к получению новых ресурсов для укрепления собственных позиций в системе власти.

Нужно вспомнить историю России: как только в стране появляется возможность в перспективе

¹ Шешукова Г.В., Шинкова С.С. Социологический анализ легитимности выборов Губернатора Оренбургской области в 2019 году // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2020. № 1 (43). С. 54-60.

² Конституционный процесс // Юридический словарь: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/15569> (дата обращения: 24.02.2021).

³ Ильичев И.В. О конституционном процессе // Журнал российского права, 2017. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/okonstitutsionnom-protseesse> (дата обращения: 24.02.2021).

смены политического режима и политического лидера, так актуальными становятся проблемы принятия новой Конституции или ее изменения.

С проблемой смены политического лидера на постсоветском пространстве в 2020 году столкнулись Киргизия, Молдова, Беларусь. И именно в этих странах в настоящее время и проводятся конституционные реформы.

Острый политический кризис в Беларуси привел к тому, что и А. Лукашенко пообещал внести поправки в Конституцию. Впрочем, он как раз не торопится с началом этого процесса.

В истории России с конституционным процессом были связаны такие события, как движение декабристов, правление Николая Второго в период революции 1905-1907 гг., а также период революций и переворотов 2017 года.

Особенное место в российской истории принадлежит 1993 году, когда конфликт между российским парламентом во главе с Р. Хасбулатовым и примкнувшим к нему вице-президентом А. Руцким, с одной стороны, и президентом РФ Б. Ельциным, с другой стороны, привел страну к тяжелейшему политическому кризису. Многие эксперты говорили о начавшейся гражданской войне, жертвами которой, по официальным данным, оказались более 169 погибших москвичей. Напомним для сравнения, что в Киеве на Евромайдане в декабре 2013 – феврале 2014 года погибли 106 человек, так называемая «небесная сотня»⁴. Впрочем, в Украине поправки в Конституцию вносили уже несколько раз и также в связи со сменой политических лидеров.

Общероссийское голосование в России в июне – июле 2020 года свидетельствует о том, что конституционные изменения связаны с рейтингом национального лидера, с отношением к нему со стороны населения. И общероссийский плебисцит, по мнению некоторых экспертов, это скорее референдум по доверию В.В. Путину и его политике: «Показательным выглядит такое сравнение: 2018-й – 56,43 млн. за Путина, 2020-й за поправки- 57,75 %, или рост более чем на миллион голосов. В Кремле, по информации «НГ», продолжают верить, что на такую победу там не рассчитывали, полагая, что если будет превзойден результат референдума 1993 года по принятию Конституции, то это уже и так будет хорошо. Однако на самом деле референдум получился о доверии Путину, обновленная редакция Конституции могла вступить в силу и по итогам более скромного исхода голосования»⁵.

Попробуем сравнить ситуацию в Оренбурге и РФ в 1993 году, когда была принята Конституция,

действующая в нашей стране и в настоящее время, а ситуацией 2020 года, когда в условиях пандемии на конституционном плебисците принимались серьезные поправки в Конституцию РФ.

В апреле – мае 1993 года в Оренбурге нашим социологическим центром (СЦОМ) были проведены опросы населения. Одновременно в мае 1993 года, в качестве экспертов, были опрошены 80 депутатов областного Совета народных депутатов⁶.

В 1993 году необходимость принятия новой Конституции признали и горожане (78 %), и депутаты (91 %)⁷.

Отношение к действующей Конституции выяснял в декабре 2020 Фонд общественного мнения (ФОМ), который провел опрос жителей страны об отношении граждан к Конституции РФ.

Респондентам был предложен такой вопрос: «Время от времени высказываются и обсуждаются предложения о внесении в Конституцию России различных поправок. Следует или не следует, по вашему мнению, сегодня пересматривать Конституцию, вносить в неё поправки?» 68 % граждан России высказались за внесение поправок в действующую Конституцию и только 17 % высказались против. Остальные затруднились с ответом на такой вопрос⁸.

Это очень важный аспект общественного мнения. Прежде чем предложить поправки в действующую Конституцию, субъекты власти изучили отношение граждан к этим изменениям. И только после получения позитивного общественного мнения к внесению поправок в Конституцию был инициирован конституционный процесс в 2020 году. Конечно, не всегда анализ общественного мнения предопределяет властные решения. Так, например, очевидно, что общество было против повышения пенсионного возраста в 2018 году. Однако есть такие вопросы, когда ответственность и риски за принятие непопулярных решений власть вынуждена принимать на себя. Причем главный риск – это снижение уровня доверия к субъектам и институтам власти. Именно поэтому мы в этой статье и решили проследить, как отношение к Конституции соотносится с доверием населения к институтам и субъектам власти.

Нужно понять, какова была легитимность власти в период конституционных изменений в РФ в 1993 и в 2020 годах.

Сравним оценку населением деятельности В.В. - Путина в 2020 году с оценкой Президента РФ, Б.Н. - Ельцина в 1993 году в Оренбургской области.

В референдуме, который состоялся 25 апреля 1993 года, приняли участие 65% имевших право голоса жителей Оренбургской области (см. табл. 1).

⁴ «Небесная сотня» – погибшие во время акций протеста на Евромайдане в декабре 2013 - феврале 2014 года. URL: <https://ru.wikipedia.org/w/index.php?search=евромайдан&title=Службная%3AПоиск&go=Перейти&ns0=1> (дата обращения: 24.02.2021).

⁵ Конституции – голосование, Путину – референдум о доверии. Правовые и политические последствия плебисцита проявятся уже в ближайшее время // Независимая газета. URL: https://www.ng.ru/politics/2020-07-02/1_7901_constitution.html (дата обращения: 24.02.2021).

⁶ 27-30 мая 1993 года было опрошено 477 оренбуржцев и 80 депутатов областного Совета.

⁷ Архив СЦОМ. Аналитический отчет по итогам социологического опроса, проведенного в Оренбурге 27-30 мая 1993 года. Опрошено 477 респондентов. Опрошено 80 депутатов Областного Совета народных депутатов.

⁸ О Конституции. Отношение к Основному закону страны и возможности его пересмотра // ФОМ. URL: <https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/14307> (дата обращения: 24.02.2021).

Таблица 1. Итоги референдума 25 апреля 1993 года в Оренбургской области (в %)

| Вопрос | ДА | НЕТ |
|--|-------|-------|
| 1. Одобряете ли Вы деятельность президента Б. Ельцина? | 50,06 | 47,45 |
| 2. Одобряете ли социально-экономическую политику президента? | 45,82 | 51,56 |
| 3. Нужны ли досрочные выборы президента РФ? | 36,04 | 41,08 |
| 4. Нужны ли досрочные выборы народных депутатов РФ? | 41,1 | 33,81 |

Референдум доказал, что рейтинг Президента Б.Н. Ельцина в Оренбургской области составил 50 %, а политику его, по существу, отвергли чуть более 51 % оренбуржцев. Этот любопытный парадокс характеризует особенность политической культуры электората региона, а именно, с одной стороны, население поддерживает лидера, а с другой стороны, его политику оценивает скорее негативно.

Рейтинг народных депутатов тогда оказался очень низким – только 33 % избирателей, принявших участие в референдуме, поддержали идею сохранения депутатского корпуса народных депутатов, большинство готовы были к переизбранию российского парламента.

В апреле 1993 года рейтинг Президента РФ Б. Ельцина был все-таки выше по сравнению с рейтингом народных депутатов, но только на 10 %.

Выяснилось, что нужна новая Конституция для эффективного взаимодействия законодательной и исполнительной власти в Российской Федерации. Нужна была такая Конституция РФ, в соответствии с которой преодолевалось бы противостояние уровней и ветвей власти.

Проблема принятия новой Конституции встала во весь рост после осенних событий 1993 года, когда резко обострились противоречия между Верховным советом и Президентом. В стране возник острый политический кризис. Кризис начался с принятия Ельциным решения 21 сентября 1993 года о роспуске Верховного Совета и последующих досрочных выборах сначала парламента, а затем и президента. В ответ на этот шаг президента Верховный Совет принимает решение о нарушении Ельциным Конституции, отстранении его от власти и назначении на этот пост вице-президента А.В. Руцкого⁹. Как известно, противостояние завершилось расстрелом здания парламента, Белого дома, в котором шло непрерывное заседание Верховного Совета и Съезда народных депутатов. Расстрелу предшествовала попытка депутатов парламента захватить Останкино и мэрию Москвы.

12 декабря 1993 года состоялся референдум по принятию новой Конституции РФ. Сравним итоги

голосования по проекту Конституции РФ в России и Оренбургской области 12 декабря 1993 года и итоги голосования по поправкам в Конституцию РФ в июне-июле 2020 г. (см. табл. 2).

Таблица 2. Итоги голосования по проекту Конституции РФ в России и Оренбургской области 12 декабря 1993 года, и на общероссийском голосовании 2020 г. (в % от числа бюллетеней признанных действительными)

| Территория | Явка | | Голосовали ЗА | | Голосовали ПРОТИВ | |
|----------------------|----------|----------|---------------|----------|-------------------|----------|
| | 1993 год | 2020 год | 1993 год | 2020 год | 1993 год | 2020 год |
| Российская Федерация | 54,88 | 66 | 58,43 | 78 | 41,57 | 21 |
| Оренбургская область | 54,94 | 74 | 58,02 | 74 | 41,98 | 25 |

Итак, мы видим, что в 1993 году итоги голосования по конституции в РФ и в Оренбургской области практически совпали. Реакция населения области и РФ на политический кризис сентября – декабря 1993 года оформилась в итоги голосования за Конституцию РФ.

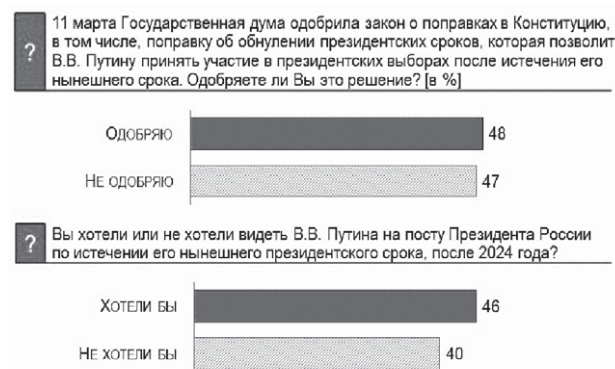
А теперь сравним итоги референдума 1993 года с голосованием за поправки в 2020 году. Явка на плебисцит 2020 года, несмотря на пандемию, но с учетом многодневного голосования, была существенно выше, чем явка в 1993 году. Кстати, именно такую явку предсказывали социологические центры РФ еще в мае 2020 года. Поправки в Конституцию в 2020 году поддержали на 23 % больше россиян по сравнению с 1993 годом. Противников Конституции в 1993 году было в 2 раза больше по сравнению с 1993 годом. Конечно одна из причин – это реакция граждан России на политический кризис сентября – октября 1993 года. Но исключительно важно и то, что отношение к В. Путину в 2020 году было существенно лучше, чем отношение к Б. Ельцину в 1993 году, на которого многие россияне возложили ответственность за политический кризис в стране и способы выхода из него. В 2020 году по сравнению с РФ в Оренбургской области было на 4 % меньше граждан, которые поддержали поправки и на 4 % больше тех, кто выступил против них в РФ.

После подведения итогов по общероссийскому голосованию В. Путин заявил: «Нам нужны внутренняя стабильность и время для укрепления страны, всех ее институтов». Эти слова в принципе можно считать и объяснением самой политизированной поправки об «обнулении» президентских сроков самого Путина. Именно вокруг данной нормы и складывалась вся конституционная кампания, а оппози-

⁹ Конституционный суд подтвердил факт нарушения Б. Ельциным Конституции РФ. См.: Заключение Конституционного Суда РФ от 21 сентября 1993 г. N 2-З «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Указом «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 года N 1400 и Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1678386/> (дата обращения: 24.02.2021).

ция построила на этом всю свою агитацию против плебисцита (см. диаг. 1).

Диаграмма 1. Отношение россиян к поправке о возможности избрания Президента РФ В.В. Путина ещё на два срока (по данным «Левада-центра»)¹⁰



Итак, мы видим, что население страны разделилось на две противоположные группы по этому вопросу: 48 % – за внесение этой поправки в Конституцию, 47 % – против. Остальные затруднились с ответом. По этой поправке общество раскололось.

В июле 2020 года, уже после общероссийского голосования мы также выясняли у жителей Оренбурга их отношение к поправке об «отмене» (см. табл. 3).

Итак, 48% оренбуржцев одобряют, или скорее одобряют, поправку в Конституцию, по которой В.В. Путин может избираться еще на два срока. А 44 % – ее не одобряют, из них: мужчины – 56 %, женщины – 34 %. По гендерному признаку выявлено существенное различие в позициях: среди женщин сторонниц этой поправки 54 %, что на 15 % больше числа сторонников среди мужчин (39 %). В электорате

Таблица 4. Опросы населения ведущими социологическими центрами в 2020 году о поправках в Конституцию РФ¹²

Если бы вы приняли участие в голосовании, то проголосовали бы за или против предложенных поправок?

| Дата | Опросчик | Выборка | Явка | «За» | «Против» | «Затрудняюсь ответить» | Разница «за» – «против» |
|-----------|--------------|---------|------|------|----------|------------------------|-------------------------|
| 2 июня | ВЦИОМ | 1600 | 67% | 61% | 21% | 18% | 40% |
| 22-24 мая | Левада-центр | 1069 | 66% | 55% | 25% | 19% | 30% |
| 22-26 мая | ВЦИОМ | 1600 | 66% | 61% | 22% | 17% | 39% |

По данным опросов социологических центров, проведенных накануне общероссийского голосования, поправки в Конституцию РФ были поддержаны большинством жителей РФ.

Таблица 3. Отношение населения Оренбурга к поправке, внесенной в Конституцию, по которой В.В. Путин может избираться Президентом РФ еще на два срока (по данным СЦИОМ, в %)¹¹

| В соответствии с поправкой, внесенной в Конституцию по итогам голосования, В.В. Путин может избираться Президентом РФ еще на два срока. Как Вы оцениваете эту поправку? (один ответ) | Все |
|--|-----|
| Одобряю | 33 |
| Скорее одобряю | 15 |
| Скорее не одобряю | 13 |
| Не одобряю | 31 |
| Затрудняюсь оценить | 9 |

В.В. Путина женщин традиционно больше, и составляют они обычно более 60 % его сторонников.

Кроме того, чем младше избиратели, тем больше среди них противников поправки об отмене сроков В.В. Путина: в группе 18-29 лет и в группе 30-39 лет их больше половины (55 % и 51 %). Очевидно, что чем старше избиратели, тем выше у них уровень поддержки В.В. Путина: в группе старше 60 лет – 64% сторонников этой поправки.

Итак, мы видим, что около половины избирателей 48 %, и по РФ и в Оренбурге, одобрили поправку «об отмене». 44 % в Оренбурге и 47% в РФ не одобрили поправку, внесенную В. Терешковой на голосование в ГД РФ. Однако большинство граждан РФ одобряли внесение всего комплекса поправок в Конституцию РФ. Причем, это зафиксировали данные соцопросов ведущих социологических центров, совпавшие с итогами конституционного плебисцита (см. табл. 4).

Итак, мы видим, что ведущие социологические центры еще в мае 2020 года прогнозировали, что от 58 % до 61 % граждан готовы были поддержать в комплексе поправки к Конституции.

¹⁰ Отмена президентских сроков. «Левада-центр». Опрос проведен 19–25 марта 2020 года по репрезентативной всероссийской выборке городского и сельского населения объемом 1624 человек в возрасте от 18 лет и старше в 137 населенных пунктах, 50 субъектах РФ. Исследование проводится на дому у респондента методом личного интервью. Распределение ответов приводится в процентах от общего числа опрошенных: <https://www.levada.ru/2020/03/27/obnulenie-prezidentskih-srokov/> (дата обращения: 24.02.2021). Примечание: «Левада-центр» признан Минюстом РФ НКО, выполняющим функции иностранного агента.

¹¹ Опрос проведен СЦИОМ в Оренбурге 26–31 июля 2020 года. Опрошено 400 респондентов. Из респондентов июльского опроса 57% приняли участие в общероссийском голосовании по поправкам в Конституцию РФ. Это довольно высокий процент. Вместе с тем, 41% респондентов не принимали участия в голосовании.

¹² Общероссийское голосование по поправкам к Конституции России /<https://ru.wikipedia.org/wiki/> (дата обращения 28.02.2021).

Уже тогда в мае, только четверть избирателей собирались голосовать «против» и процент «затруднившихся с ответом» или не пожелавших отвечать был небольшим – всего 17-18 %. Практически четверть избирателей в Оренбургской области и проголосовали против поправок.

Американский политолог Д. Истон предложил системный подход к анализу политики, который позволяет анализировать поведение граждан, политических институтов в процессе изменений, которые постоянно происходят во всех сферах жизни общества.

«Системный анализ, – подчеркивал Д. Истон, – позволяет поставить ряд ключевых вопросов. Какова в действительности природа тех воздействий, которым подвергается политическая система? Как они передаются системе? Какими способами, если таковые существуют, системы чаще всего стремятся преодолевать стрессы? Какие типы процессов обратной связи должны существовать в любой системе? Как различные типы политических систем – современные и развивающиеся, демократические и авторитарные? Как эти различия влияют на способности системы к выживанию, когда она подвергается воздействию стресса?»¹³.

На наш взгляд, проведение конституционных изменений в условиях сложной общественно-политической ситуации – это и есть состояние стресса для всей политической системы. Между тем в преодолении стресса заинтересована не только власть, но и общество. История доказывает, что революции и перевороты чреваты тяжелыми последствиями и для граждан.

Д. Истон предложил различать два основных типа поддержки населением политической системы: диффузную и специфическую.

Диффузная – общая, или фундаментальная, долговременная, преимущественно аффективная поддержка (вера в легитимность, доверие) идей и наиболее важных принципов политического строя вне зависимости от результатов его деятельности.

Специфическая – ориентированная на результат, инструментальная, кратковременная и в основном сознательная поддержка властей и того, как они действуют¹⁴.

Если на «входе» в открытую политическую систему мы видим требования и поддержку со стороны населения, то на «выходе» получаем решения власти. Очевидно, что явка на конституционный плебисцит – это форма поддержки власти со стороны общества.

В этой статье мы рассматриваем преимущественно один аспект поддержания политической системы в равновесии – это механизм легитимности власти как важнейшего условия голосования за конституционные поправки в июле 2020 года. А на «выходе» мы фиксируем принятие этих поправок на конституционном плебисците.

Мы полагаем, что в процессе общероссийского голосования по поправкам в Конституцию РФ, преобладала диффузная поддержка власти, то есть идей и наиболее важных принципов политического строя вне зависимости от результатов его деятельности.

В условиях снижения уровня жизни населения на протяжении предшествующих 8 лет, пандемии, прошедшей пенсионной реформы 2018 года, снижается и поддержка власти по результатам политики субъектов власти.

По мнению юриста А.И. Калиниченко, власть считается легитимной, когда она действует в соответствии с ценностными предпочтениями граждан, и поэтому они оказывают ей определенную поддержку: «Основным условием эффективности государственной власти, условием должного выполнения ею своих функций, т.е. дееспособности, является легитимность, выражающаяся в соответствующем отношении граждан к такой власти»¹⁵.

По классификации Д. Истона существуют три типа легитимности: идеологическая (основанная на вере народа в безупречную идеологию, провозглашаемую властью), структурная (основанная на доверии народа к действующим институтам и структурам государственной власти) и персональная (основанная на вере народа в профессиональные и личностные качества политического лидера). Возможны и смешанные типы легитимности. Например, соединение структурной и персональной легитимности.

На наш взгляд, в период общероссийского голосования по поправкам в Конституцию мы имели преимущественно персональный тип легитимности власти, направленный на персональную поддержку В.В. Путина.

При этом уровень одобрения населением других государственных институтов, который фиксировался нашими социологическими исследованиями, был достаточно невысокий. Так, например, мы можем проследить динамику одобрения населением Оренбурга институтов власти с 2019 по 2020 годы (см. табл. 5)

Рейтинг одобрения Государственной думы РФ (22 %) значительно ниже антирейтинга (49 %). Можно говорить о реальном кризисе доверия к парламенту РФ. То есть мы фиксируем нелегитимность главного законодательного органа страны – Государственной думы РФ. Нелегитимным следует признать и Совет депутатов г. Оренбурга, антирейтинг которого более, чем в 2 раза выше чем рейтинг одобрения. антирейтинг одобрения деятельности администрации Оренбурга на 3 % выше, чем рейтинг. Следует сделать вывод о том, что кризис муниципальной власти в Оренбурге, начавшийся в 2018 году, пока не преодолен.

С приходом Д.В. Паслера рейтинг одобрения Правительства Оренбургской области вырос в 2 раза

¹³ Истон Д. Категории системного анализа политики: <http://www.politnauka.org/library/teoria/iston.php> (дата обращения: 24.02.2021).

¹⁴ Калиниченко А.И. Легитимность и делигитимация власти // Закон и право. №1. 2019. С. 39.

¹⁵ Калиниченко А.И. Легитимность и делигитимация власти // Закон и право. №1. 2019. С. 38.

Таблица 5. Динамика рейтинга одобрения федеральных, региональных и муниципальных органов власти по оценкам жителей Оренбурга в 2019-2020 годах (в %)

| Оцените деятельность органов власти (один ответ) | Апрель 2019 | Июль 2020 |
|--|-------------|-----------|
| Государственная дума РФ | | |
| Одобряю | 8 | 22 |
| Не одобряю | 52 | 49 |
| Затрудняюсь ответить | 39 | 23 |
| Не знаю такого органа власти | 1 | 6 |
| Правительство Оренбургской области | | |
| Одобряю | 15 | 32 |
| Не одобряю | 39 | 29 |
| Затрудняюсь ответить | 43 | 32 |
| Не знаю такого органа власти | 3 | 7 |
| Законодательное собрание Оренбургской области | | |
| Одобряю | 6 | 22 |
| Не одобряю | 31 | 28 |
| Затрудняюсь ответить | 54 | 36 |
| Не знаю такого органа власти | 9 | 15 |
| Администрация г. Оренбурга | | |
| Одобряю | 13 | 25 |
| Не одобряю | 33 | 28 |
| Затрудняюсь ответить | 51 | 36 |
| Не знаю такого органа власти | 3 | 12 |
| Совет депутатов г. Оренбурга | | |
| Одобряю | 8 | 11 |
| Не одобряю | 30 | 24 |
| Затрудняюсь ответить | 54 | 38 |
| Не знаю такого органа власти | 8 | 26 |

и составил 32 %. При этом антирейтинг Правительства Оренбургской области снизился на 10% и составил 29 %. Это свидетельствует о позитивном отношении жителей Оренбурга к кадровой политике Д.В. Паслера по формированию Правительства области.

Но особенное внимание следует уделить оценке населением деятельности В.В. Путина, как в РФ, так и в Оренбурге (см. табл. 6 и 7).

Таблица 6. Динамика рейтинга одобрения деятельности Президента РФ В.В. Путина по оценкам жителей РФ (по итогам опроса ФОМ, в %)

| Как Вы считаете, В.В. Путин работает на своем посту скорее хорошо или скорее плохо? (один ответ) | 10-12 апреля 2019 | 31 июля – 2 августа 2020 |
|--|-------------------|--------------------------|
| Хорошо и скорее хорошо | 66 | 60 |
| Плохо и скорее плохо | 18 | 27 |
| Затрудняюсь оценить | 17 | 13 |

Рейтинг одобрения деятельности В.В. Путина в РФ за 5,5 месяцев снизился на 6 %, однако составил 60 %. Антирейтинг одобрения вырос на 9 % и составил 27 %.

Таблица 7. Динамика рейтинга доверия Президенту РФ В.В. Путину по оценкам жителей РФ (по итогам опроса ФОМ, в %)¹⁶

| Вы скорее доверяете или скорее не доверяете В. Путину? (один ответ) | 10-12 апреля 2020 | 31 июля – 2 августа 2020 |
|---|-------------------|--------------------------|
| Доверяю и скорее доверяю | 66 | 56 |
| Не доверяю и скорее не доверяю | 25 | 32 |
| Затрудняюсь оценить | 9 | 12 |

Рейтинг одобрения всегда выше рейтинга доверия. Рейтинг доверия, как правило, синхронен электоральному рейтингу. Рейтинг доверия В.В. Путина в РФ за 5,5 месяцев снизился на 10%. Антирейтинг доверия В.В. Путина вырос на 7%. Однако в целом рейтинг доверия для В.В. Путина, который уже 20 лет руководит страной, достаточно высокий.

Мы можем сравнить динамику оценки населением Оренбурга В.В. Путина, выявленную СЦОМ, с динамикой оценки его деятельности населением РФ (см. табл. 8).

Таблица 8. Сравнение динамика рейтинга одобрения Президента РФ В.В. Путина жителями РФ и Оренбурга (по данным ФОМ и СЦОМ, в %)

| Оценка жителями РФ (по данным ФОМ) | Оценка жителями Оренбурга | |
|--|---|-----------|
| | Апрель 2019 | Июль 2020 |
| Как Вы считаете, В.В. Путин работает на своем посту скорее хорошо или скорее плохо? (один ответ) | Оцените, пожалуйста, деятельность Президента В.В. Путина (один ответ) | |
| | Апрель 2019 | Июль 2020 |
| Хорошо и скорее хорошо | 66 | 60 |
| Плохо и скорее плохо | 18 | 27 |
| | Апрель 2019 | Июль 2020 |
| | 57 | 58 |
| | 23 | 29 |

Мы видим, что уровень одобрения в деятельности В.В. Путина в Оренбурге ниже, чем по РФ. Анализ электоральной статистики за многие годы подтверждает традиционное «отставание» Оренбурга и Оренбуржья в поддержке Президента РФ от среднероссийских показателей.

Рассмотрим рейтинги субъектов региональной и муниципальной политики в Оренбурге. Их деятельность также была важна в процессе подготовки и проведения конституционного плебисцита (см. табл. 9).

Более половины жителей Оренбурга (51 %) одобряют деятельность Д.В. Паслера. Его антирейтинг составил 19 %, что на 10 % меньше, чем у В. Пу-

¹⁶ ФОМ: Доминанты. Поле мнений. Выпуск 31: <https://media.fom.ru/fom-bd/d31pi.pdf> (дата обращения: 24.02.2021).

Таблица 9. Рейтинги субъектов региональной и муниципальной власти по оценкам жителей Оренбурга в 2020 году (в %)

| Оцените, пожалуйста, деятельность перечисленных ниже федеральных политиков в решении вопросов социально-экономического развития (один ответ) | Все избиратели |
|--|----------------|
| Губернатор Оренбургской области Д.В. Паслер | |
| Одобряю | 51 |
| Не одобряю | 19 |
| Затрудняюсь оценить | 28 |
| Не знаю такого политика | 2 |
| Глава г. Оренбурга В.А. Ильиных | |
| Одобряю | 15 |
| Не одобряю | 17 |
| Затрудняюсь оценить | 31 |
| Не знаю такого политика | 37 |

тина. Но треть оренбуржцев (28%) затрудняются в оценке деятельности Д.В. Паслера. В целом – это неплохой результат за год работы, тем более в период пандемии.

Причем очень важно и то, что 41 % жителей Оренбурга одобряют работу органов власти в условиях пандемии, а 38 % – не одобряют. Мы понимаем, что это комплексная оценка власти всех уровней.

Для В. Ильиных, который с сентября 2019 года практически руководит Оренбургом, главная проблема – это низкий уровень известности. 68 % жителей Оренбурга в июле 2020 года либо не могли его оценить, либо вовсе не знали такого политика.

Особое значение приобретает и то, как россияне и оренбуржцы отнеслись к процедуре принятия поправок в течение нескольких дней и в необычных для голосования местах («напеньках»). Так, согласно социологическим исследованиям ВЦИОМ, 86% россиян удовлетворены тем, как было организовано голосование по поправкам в Конституцию. Глава ЦИК Элла Памфилова заявила: «Люди поддержали наши предложения о том, чтоб голосование длилось так долго и в разных формах. И итоги голосования это подтвердили»¹⁷.

Как известно, из-за пандемии голосовать по поправкам граждане РФ и оренбуржцы могли несколько дней. Эта процедура вызвала бурную дискуссию в обществе в связи с тем, что оппозиция предполагала возможность массовых фальсификаций в те моменты, когда наблюдателям сложно контролировать процесс голосования. В конце июля 2020 года мы спросили об этом жителей Оренбурга (см. табл. 10)¹⁸.

Таблица 10. Отношение жителей Оренбурга к возможности многодневного голосования (по данным СЦИОМ, июль 2020, в %)

| Как Вы относитесь к тому, что теперь на выборах граждане смогут голосовать несколько дней? | Все избиратели | Активные избиратели |
|--|----------------|---------------------|
| Одобряю | 55 | 80 |
| Не одобряю | 29 | 15 |
| Затрудняюсь ответить | 16 | 5 |

Более половины избирателей одобрили возможность продления сроков голосования до нескольких дней. А среди активных избирателей, которые ходят на выборы, таких – 80 %.

Отношение граждан к процедурам принятия поправок свидетельствует о легитимности этих правил для большинства населения.

Мы полагаем, что в интересах повышения явки, а, следовательно, и уровня легитимности выборов и демократии, предусмотреть возможность многодневного голосования – это правильное решение, и его надо поддержать. Впрочем, общественный контроль за процессом многодневного голосования нужно существенно расширить.

Доказательством того, что итоги Общероссийского голосования соответствуют реальным результатам общественного мнения служат данные экзитполов, проведенных профессионально социологическими центрами страны (см. табл. 11).

Таблица 11. Итоги экзитпола ВЦИОМ, ФОМ и итоги общероссийского голосования за Поправку в Конституцию РФ (в %)¹⁹

| 2020 | Экзитпол ВЦИОМ | Экзитпол ФОМ | РФ |
|--------|----------------|--------------|----|
| явка | – | – | 66 |
| ЗА | 76 | 78 | 78 |
| ПРОТИВ | 24 | 21 | 21 |

Итак, мы видим данные экзитпола, проведенного ФОМ, практически совпадают с итогами конституционного плебисцита, проведенного в РФ в 2020 году. Следовательно, уровень фальсификаций, зафиксированный на отдельных избирательных участках, не повлиял на легитимность проведенного в России голосования по поправкам в Конституцию.

Выводы

1. Важнейшим ресурсом власти в процессе принятия поправок в Конституцию РФ являлся уровень

¹⁷ ВЦИОМ подтвердил поддержку гражданами инициатив ЦИК по процедуре голосования. URL: http://rapsinews.ru/incident_news/20200708/306012274.html (дата обращения: 03.03.2021).

¹⁸ Архив СЦИОМ. Аналитический отчет по итогам социологического опроса, проведенного в Оренбурге с 26 по 31 июля 2020 года. Опрошено 400 респондентов.

¹⁹ Голосование по поправкам к Конституции: результаты экзитпола ВЦИОМ: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskiy-obzor/golosovanie-po-popravkam-k-konstitucii-rezultaty-ekzitpola-vciom> (дата обращения: 24.02.2021).

легитимности президента РФ В.В. Путина. Данные социологических опросов показывают, что, как в РФ, так и в Оренбургской области уровень доверия в отношении Президента РФ в период подготовки и проведения общероссийского голосования был высоким и, следовательно, позитивно повлиял на итоги голосования по поправкам в Конституцию.

2. Зафиксирован высокий уровень одобрения деятельности Губернатора Д.В. Паслера, что также положительно повлияло на итоги голосования по конституционным поправкам.

Вместе с тем фиксируется и высокий антирейтинг Государственной думы РФ, что свидетельствует о нелегитимности нижней палаты российского парламента.

3. По сравнению с поддержкой В.Путина в 2020 году, уровень поддержки Б.Н. Ельцина накануне принятия Конституции РФ был существенно ниже, что объясняется серьезным политическим кризисом в стране, развернувшимся в сентябре-октябре 1993года. Но и тогда уровень поддержки Президента РФ был выше, чем уровень поддержки российского парламента.

4. В ходе социологических исследований был выявлен высокий уровень поддержки многодневного голосования в процессе конституционного плебисцита. Мы полагаем, что в интересах повышения явки, а, следовательно, и уровня легитимности выборов и развития демократии, законодательно предусмотреть

возможность многодневного голосования – это своевременное решение.

5. В процессе общероссийского голосования выявлена диффузная (по терминологии Д. Истона), фундаментальная, долговременная, преимущественно аффективная поддержка (вера в легитимность, доверие) идей и наиболее важных принципов политического строя гражданами РФ.

В период общероссийского голосования по поправкам в Конституцию мы имели преимущественно персональный тип легитимности власти, направленный на поддержку личности В.В. Путина.

6. По поводу поправки об «обнулении» президентских сроков В.В. Путина граждане разделились на две почти равные группы, как в РФ, так и в Оренбургской области. По этой поправке общество раскололось на тех, кто одобряет и тех, кто не одобряет эту поправку. Впрочем, поддержка большинством населения РФ и Оренбургской области всех поправок в комплексе во время плебисцита была реализована.

7. Данные экзитполов, проведенных ведущими социологическими центрами РФ, практически совпадают с итогами конституционного плебисцита, проведенного в РФ в 2020 году. Следовательно, уровень фальсификаций, зафиксированный на отдельных избирательных участках, не повлиял на легитимность проведенного в России голосования по конституционным поправкам.

Библиографический список

1. Ильичев И.Е. О конституционном процессе // Журнал российского права, 2017. <https://cyberleninka.ru/article/n/o-konstitutsionnom-protsesse> (дата обращения: 24.02.2021).
2. Калиниченко А.И. Легитимность и делигитимация власти // Закон и право. – 2019. – №1. – С. 38-40.
3. Конституционный процесс // Юридический словарь: [/https://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/15569](https://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/15569) (дата обращения: 24.02.2021).
4. Шешукова Г.В., Шинкова С.С. Социологический анализ легитимности выборов Губернатора Оренбургской области в 2019 году // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – 2020. – № 1 (43). – С. 54-60.

Рецензент: Солодкая М.С., профессор кафедры общегуманитарных, социально-экономических, математических и естественнонаучных дисциплин Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), руководитель философского общества, д.фил.н.

Раздел второй

ВОПРОСЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

КОЛОТОВ ВАДИМ АНАТОЛЬЕВИЧ

аспирант кафедры гражданского и административного судопроизводства
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 125993, г. Москва, ул. Садовая-
Кудринская, д. 9, vadimkolotov.yur@gmail.com

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ОТКАЗ ОТ ИСКА, ИЗМЕНЕНИЕ ПРЕДМЕТА ИЛИ ОСНОВАНИЯ ИСКА И ЗАКЛЮЧЕНИЕ МИРОВОГО СОГЛАШЕНИЯ В ГРУППОВОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

KOLOTOV VADIM ANATOLEVICH

postgraduate student of the Department of Civil and Administrative judicial
proceedings of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA), 125993, Russia,
Moscow, Sadovaya-Kudrunskaya Str., 9, vadimkolotov.yur@gmail.com

SPECIFIC ISSUES OF EXERCISING THE RIGHT TO WITHDRAW A CLAIM, TO CHANGE SUBJECT OR CAUSE OF ACTION AND TO CONCLUDE A SETTLEMENT AGREEMENT IN CLASS ACTION

***Аннотация.** К числу важнейших прав истца в гражданском процессе можно отнести право на отказ от иска, изменение предмета или основания иска и право на заключение с ответчиком мирового соглашения. В настоящей статье рассматриваются особенности реализации этих прав в групповом производстве. Автор отмечает несовершенство норм, регламентирующих соответствующие вопросы и формулирует предложения по их усовершенствованию.*

***Ключевые слова:** групповой иск, коллективный иск, групповое производство, защита прав и законных интересов группы лиц, отказ от иска, мировое соглашение.*

***Review.** The most important rights of the plaintiff in civil proceedings include the right to withdraw a claim, change subject or cause of action, and the right to conclude a settlement agreement with a defendant. This article is about the specifics of the implementation of the mentioned rights in class action. The author notes the imperfection of the legislation and formulates proposals for their improvement.*

***Keywords:** class action, collective claim, withdrawal of claim, settlement agreement.*

Исторически групповое производство возникло в практике судов справедливости средневековой Англии¹, но наибольшее распространение групповой иск получил в США. Впоследствии данный институт был заимствован другими странами. В 2009 году институт группового иска появился в арбитражном процессе России (глава 28.2 АПК РФ). Очередной вехой в истории этого института в российском праве стал 2019 год, когда этот институт был введен в ГПК РФ (глава 22.3 ГПК РФ) и одновременно была существенно обновлена глава 28.2 АПК РФ². Приня-

тие этих новелл оценивается некоторыми авторами как одно из важнейших событий в современной истории российского гражданского процесса³.

Одной из центральных фигур в групповом производстве является лицо, которое ведет дело в интересах группы лиц (истец-представитель). Закон устанавливает, что именно он, если иное не предусмотрено соглашением о порядке осуществления прав и обязанностей группы лиц, пользуется всеми процессуальными правами и несет процессуальные обязанности истца. Что касается лиц, присоединившихся к

¹ Елисеев Н.Г. Гражданское процессуальное право зарубежных стран: учебник. 2-е изд. М., 2004. С. 496.

² Федеральный закон от 18 июля 2019 г. № 191-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 29. Ч. 1. Ст. 3858.

³ Малешин Д.Я. Новеллы групповых исков // Журнал российского права. 2020. № 5. С. 94-103.

требованию, то закон наделяет их весьма ограниченным объемом процессуальных прав (знакомиться с материалами дела, делать выписки из них, снимать копии; ходатайствовать о замене лица, которое ведет дело в интересах группы лиц, в том числе после принятия судебного акта, которым заканчивается рассмотрение дела по существу; присутствовать в судебном заседании, в том числе если оно объявлено закрытым; отказаться от поданного заявления о присоединении к требованию о защите прав и законных интересов группы лиц)⁴.

В связи с этим особый интерес представляет вопрос о том, как в групповом производстве реализуются такие важнейшие права, как право на отказ от иска, изменение предмета или основания иска и заключение мирового соглашения.

1. Надо отметить, что среди ученых нет единого подхода относительно правовой природы отказа истца от иска. Такое положение во многом обусловлено отсутствием единого понятия иска. Так, по мнению одних ученых отказ от иска есть акт распоряжения только в области процессуальных прав⁵. По мнению других авторов, отказ от иска чаще всего предполагает и отказ истца от своих материальных прав или интереса, на защиту которого он направлен⁶.

В соответствии с принципом диспозитивности гражданский процесс не может быть прекращен вопреки воле материально (лично) заинтересованного лица (истца) при условии, что нет иных объективных оснований для прекращения производства по делу⁷.

Так, к примеру, в случае отказа от иска лица, которое обратилось в суд в защиту чужого интереса (ст. 45-46 ГПК РФ), рассмотрение дела продолжается, если лицо, чьи права (законные интересы) защищаются таким иском, не заявит об отказе от иска.

Учитывая, что групповым иском защищаются права (законные интересы) не только истца-представителя, но и других членов группы, справедливо утверждение о том, что прекращение такого процесса не может зависеть только от воли истца-представителя.

В ГПК РФ и АПК РФ на случай отказа истца-представителя от иска законодатель предусмотрел возможность его замены. Процесс прекращается только в том случае, когда члены группы не договорились о

кандидатуре нового истца-представителя. При этом последствия прекращения производства в данном случае отличаются от обычных – прекращение производства по делу не влечет для членов группы невозможности повторного обращения в суд со своими требованиями (ст. 244.24 ГПК РФ, ст. 225.15 АПК РФ).

Такое решение законодателя расходится с традиционным подходом к институту прекращения производства по делу, в соответствии с которым прекращение производства по делу рассматривается как одна из форм окончания деятельности суда по делу без разрешения его по существу, исключая возможность вторичного обращения с тождественным иском⁸. Представляется, что в данном случае правильно было бы установить, что исковое заявление подлежит оставлению без рассмотрения. Это позволит сохранить теоретическую конструкцию института прекращения производства по делу, не добавляя в нее безосновательных исключений. Тем более что описанное положение во многом напоминает ситуацию, когда процессуальный истец (например, прокурор) отказался от иска, предъявленного в защиту интересов другого лица, а сам материальный истец не выражает свою волю на продолжение или прекращение процесса⁹.

Надо отметить, что в нормах ГПК РФ и АПК РФ законодатель установил весьма сомнительное основание для непринятия отказа от иска. Так, суд не принимает отказ от иска, заявленный истцом-представителем, если не располагает сведениями об уведомлении лиц, присоединившихся к требованию, в котором должно быть указано на необходимость замены истца-представителя (ст. 244.24 ГПК РФ, ст. 225.15 АПК РФ). Чтобы понять, что такое регулирование является неудачным, достаточно смоделировать ситуацию, когда истец-представитель полностью устранился из процесса. В этом случае единственным методом понуждения истца к исполнению обязанности по уведомлению других участников группы является наложение на него судебного штрафа. Однако, как поступить, если истец-представитель все же не выполняет такую обязанность? Представляется, что в этом случае суд должен самостоятельно принять меры по уведомлению участников группы, в том числе путем размещения соответствующей информации в СМИ и на официальном сайте суда.

⁴ Проблема прав лиц, присоединившихся к требованию, неоднократно поднималась в научной литературе: См. Алехина С.А., Туманов Д.А. Проблемы защиты интересов группы лиц в арбитражном процессе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 1. С. 38-43; Стрельцова Е.Г. О некоторых сложностях практического применения гл. 28.2 АПК РФ // Право и политика. 2010. № 4. С. 718-733; Туманов Д.А. О групповых исках в концепции Единого Гражданского процессуального Кодекса // Вестник гражданского процесса, 2015. № 4. С. 63-83.

⁵ Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Общая часть: учебник / Г.Л. Осокина. 3-е изд., перераб. М. Норма: ИНФРА-М, 2013. С.179; Сахнова Т.В. Курс гражданского процесса. М., 2014. С. 237.

⁶ Гурвич М.А., Тараненко В.Ф., Шакарян М.С. и др. Советский гражданский процесс / под ред. М.А. Гурвича. М.: Высш. школа, 1967. С.147; Воложанин В.П., Воробьев М.К., Земченко Н.А. и др. Советский гражданский процесс / отв. ред. К. И. Комиссаров, В. М. Семенов. М. Юрид. лит., 1978. С. 166; Гукасян Р.Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. Саратов. 1970. С. 87-88.

⁷ Гукасян Р.Е. Указ соч. С. 85.

⁸ Гражданский процесс: учебник для бакалавров / отв. ред. В.В. Блажеев, Е.Е. Уксусова. М., 2015. С. 358.

⁹ Ситуация отказа процессуального истца от иска была рассмотрена Р.Е. Гукасяном, который пришел к выводу о том, что правильно было бы предусмотреть возможность оставления иска без рассмотрения в тех случаях, когда прокурор или иное участвующее в деле лицо отказывается от иска, а истец не изъявляет своей воли ни на продолжение, ни на прекращение процесса. См. Гукасян Р.Е. Указ соч. С. 87. Подобные правила в настоящее время закреплены в ст. 39 КАС РФ.

Во-вторых, в соответствии с принципом диспозитивности, истец не может быть понужден к защите своего права (законного интереса). Соответственно, ситуация, когда истец-представитель, будучи носителем определенного субъективного права, отказался от иска, а суд такой отказ не принимает, сама по себе входит в противоречие с принципом диспозитивности. Поэтому видится правильным ввести в процессуальные кодексы положение о том, что в случае невыполнения истцом-представителем обязанности по извещению участников группы об отказе от иска, суд самостоятельно уведомляет таких лиц о необходимости замены истца-представителя, после чего прекращает производство по делу в отношении истца-представителя, отказавшегося от иска, и, при наличии новой кандидатуры истца-представителя, заменят его другим лицом, а если кандидатура нового истца-представителя в установленный срок не была представлена – оставляет групповой иск без рассмотрения.

2. Далее заслуживает обсуждения вопрос о том, может ли истец-представитель самостоятельно изменять предмет или основание иска. Представляется, что на него следует ответить утвердительно. Потребность в изменении предмета или основания иска в ходе рассмотрения дела может возникнуть по разным причинам, очевидно, что такая возможность должна быть и в групповом производстве. Настороженность в этом вопросе связана с тем, что участники группы принимают для себя решение о присоединении к групповому иску в момент получения уведомления, то есть, когда иск сформулирован в первоначальном виде. Соответственно, члены группы могут иметь возражения по поводу изменения его предмета или основания. Однако представляется, что получение согласия на изменение иска от каждого или хотя бы от большинства присоединившихся лиц существенно бы усложнило процедуру группового производства. Более правильным кажется закрепление в законе другого подхода, когда на истца-представителя возлагается обязанность уведомить присоединившихся лиц об изменении иска. Такие лица, в свою очередь, имеют возможность 1) отказаться от своего заявления о присоединении к групповому иску; 2) поставить вопрос о замене истца-представителя.

3. Наконец, важным вопросом, который следует рассмотреть, является вопрос о возможности заключения в групповом производстве мирового соглашения.

Среди ученых нет единого мнения относитель-

но правовой природы мирового соглашения. Часть исследователей видят в мировом соглашении сделку материально-правового характера, а действия сторон по её совершению – фактами гражданского (материального) права¹⁰. Другая часть ученых считает, что заключение мирового соглашения есть совершение процессуальных действий. При этом мировое соглашение в ряде случаев выступает как юридический факт в области процессуального, но не материального права¹¹. Ряд авторов указывает на двойственную природу мирового соглашения, которая включает в себя как материально-правовое, так и процессуальное содержание¹². Тем не менее, ни одна из указанных точек зрения не отрицает, что мировое соглашение может являться актом распоряжения материальным правом.

Исходя из этого, встает вопрос о том, кем и в каком порядке может быть заключено мировое соглашение в рамках группового производства.

Видится, что возможны как минимум три принципиальных подхода к заключению мирового соглашения в групповом производстве:

- 1) для заключения мирового соглашения необходимо только согласие истца-представителя, а согласие других членов группы не требуется;
- 2) заключение мирового соглашения допускается только с согласия всех присоединившихся членов группы;
- 3) заключение мирового соглашения допускается с согласия большинства членов группы, присоединившихся к иску;

Вопросы примирения сторон группового производства применительно к корпоративным спорам обсуждались, в частности, в рамках панельной дискуссии на тему «Косвенные и коллективные иски по корпоративным спорам. Особенности примирения» (Екатеринбург, 2020 год)¹³. Так, по мнению М.А. Ероховой, из закона прямо следует, что для заключения мирового соглашения по групповому иску требуется только согласие лица, ведущего дело¹⁴. Действительно, трудно оспорить утверждение автора о том, что закон не устанавливает обязанность истца-представителя считаться с мнением других членов группы в вопросе заключения мирового соглашения. Напротив, процессуальный закон говорит, что истец - представитель пользуется всеми процессуальными правами истца, если иное не предусмотрено соглашением о порядке осуществления прав и обязанностей группы лиц. Как известно, одним из важных процессуальных прав сторон в процессе является право на заключение мирового соглашения.

¹⁰ Викинг М.А., Зайцев И.М. Гражданский процесс России. М.: Юрист, 1999. С. 216.

¹¹ Лукасян Р.Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. Саратов, 1970. С. 129-131.

¹² Советский гражданский процесс / Под ред. Гурвича М.А. М.: Высшая школа, 1975. С. 125.

¹³ XVII Международная научно-практической конференции «Ковалевские чтения». Видеозапись дискуссии доступна на сайте: <https://www.youtube.com/watch?v=41xF3wkpvk> (дата обращения: 23.02.2021).

¹⁴ Необходимо отметить, что автор предлагает различать понятия «групповой иск» и «коллективный иск». По мнению автора, при утверждении мирового соглашения по коллективному иску (в отличие от группового) необходимо согласие всех участников группы. Однако сами по себе критерии отличия понятий «коллективный» и «групповой» иск, предложенные исследователем, вызывают сомнения, поскольку из рассуждений автора следует, что в действительности под «коллективным иском» автор понимает обычное процессуальное соучастие примирительно к ст. 65.2 ГК РФ (то есть иск нескольких участников корпорации, который рассматривается без применения правил главы 28.2 АПК РФ).

Однако ранее мы отметили, что при заключении мирового соглашения в ряде случаев речь идет не только о реализации процессуальных прав, но и о распоряжении материальным правом. Поэтому при таком подходе мы будем вынуждены признать, что у истца-представителя есть возможность распоряжаться материальным правом, которое ему не принадлежит, что, на наш взгляд, недопустимо. Неслучайно, к примеру, что закон не дает возможности заключать мировое соглашение т.н. процессуальным истцам, то есть лицам, обратившимся в суд в защиту чужих интересов (ст. 46 ГПК РФ).

В пунктах 31-33 Постановления Пленума ВС РФ от 23.06.2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» Верховным Судом РФ были даны разъяснения, касающиеся рассмотрения некоторых категорий дел по корпоративным спорам.

Из содержания пункта 31 Постановления следует, что упомянутые дела, при наличии оснований указанных в ст. 225.10 АПК РФ, рассматриваются с учетом положений главы 28.2 АПК РФ, которая регламентирует групповое производство.

При этом в пункте 32 Постановления дается следующее разъяснение: «по смыслу статьи 65.2 ГК РФ корпорация в лице соответствующего органа и присоединившиеся к иску участники не имеют права без согласия участника, предъявившего иск, полностью или частично отказаться от иска, изменить основание или предмет иска, заключить мировое соглашение и соглашение по фактическим обстоятельствам. *Обратившийся в суд с требованием участник корпорации в случае присоединения к иску иных участников также не имеет права совершать указанные действия без согласия всех таких участников (курсив – В.К.)*»¹⁵.

На наш взгляд, данное разъяснение охватывает как случай, когда дело рассматривается не по правилам группового производства (то есть, по сути, в порядке соучастия), так и случай, когда применяются правила главы 28.2 АПК РФ).

Таким образом, Верховный суд РФ в своих разъяснениях, данных в отношении упомянутых категорий корпоративных споров, исходит из того, что на заключение мирового соглашения недостаточно воли только лица, обратившегося в суд (истца-представителя).

Интересен в этом вопросе опыт США, где значительное число дел не доходят до судебного разбирательства и заканчиваются заключением мирового соглашения. Процесс заключения мирового соглашения по групповому иску в США был подробно опи-

сан в работе Г.О. Аболонина. Так, при обсуждении условий мирового соглашения все участники группы оповещаются в целях выяснения их мнения. Участники группы вправе возражать против условий мирового соглашения. При этом такие участники имеют право выступить в судебных слушаниях по рассмотрению вопроса о заключении мирового соглашения. Участник группы, который не согласен с условиями мирового соглашения, вправе выйти из состава группы. Такой участник сохраняет право на личный иск к ответчику. Мировое соглашение по делу группы должно быть добросовестным, целесообразным и адекватным¹⁶.

Интересным в вопросе мирового соглашения является и подход отечественного законодателя к примирению в рамках дела о банкротстве. Известно, что в деле о банкротстве может принимать участие множество кредиторов, имеющих требования к одному должнику. Такое положение во многом напоминает процедуру группового производства.

Статья 150 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» устанавливает, что решение о заключении мирового соглашения со стороны конкурсных кредиторов, уполномоченных органов принимается собранием кредиторов. Решение собрания кредиторов о заключении мирового соглашения принимается большинством голосов от общего числа голосов конкурсных кредиторов и уполномоченных органов в соответствии с реестром требований кредиторов и считается принятым при условии, если за него проголосовали все кредиторы по обязательствам, обеспеченным залогом имущества должника¹⁷.

Таким образом, законодатель исходит из того, что для заключения мирового соглашения в рамках дела о банкротстве не требуется согласия всех кредиторов. При этом Закон о банкротстве устанавливает, что включение в мировое соглашение некоторых условий допускается только с согласия отдельного кредитора (о прекращении обязательств должника путем предоставления отступного, обмена требований на доли в уставном капитале должника, акции, конвертируемые в акции облигации или иные ценные бумаги, новации обязательства, прощения долга) (п. 1 ст. 156 Закона о банкротстве).

Предложения об использовании в групповом производстве механизмов, применяемых в делах о банкротстве, в разное время высказывались в литературе¹⁸. Не поддерживая идею аналогий группового производства и дел о банкротстве, некоторые авторы, тем не менее полагают, что законодателем должен быть установлен количественный критерий, при котором мировое соглашение могло бы считаться

¹⁵ Постановление Пленума ВС РФ от 23.06.2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.

¹⁶ Аболонин Г.О. Массовые иски. М.: ВолтерсКлувер, 2011. С. 161-176.

¹⁷ Федеральный закон от 26.10.2002 N 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (по сост. на 28.09.2020) // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

¹⁸ Журбин Б.А. Процессуальные особенности рассмотрения судами дел по групповым и производным искам: дис. ... к.ю.н. Саратов. 2013. С. 73; Звиер П., Ярков В.В. Групповые иски в правовой истории США и России: в поисках оптимальной модели // Вестник гражданского процесса. 2020. N 1. С. 143-197.

одобренным со стороны присоединившихся участников группы¹⁹.

Как видно, при желании возможно обосновать любой из приведенных ранее подходов к заключению мирового соглашения в групповом производстве. Однако следует задуматься о том, возможен ли единый подход в данном вопросе, с учетом разнообразия дел, которые могут рассматриваться в групповом производстве?

Представляется, что, рассматривая вопрос о возможности утверждения мирового соглашения, суд должен всякий раз анализировать характер спорного правоотношения. При этом важным является то, допускает ли такое правоотношение возможность члена группы, несогласного с мировым соглашением, выйти из группы и обратиться в суд с личным иском, а также вопрос о том не будут ли мировым соглашением нарушены права членов группы, которые не присоединились к требованию.

К примеру, рассмотрим категорию дел о взыскании убытков с органа управления хозяйственного общества, одну из категорий дел, указанных в ст. 65.2 ГК РФ относительно которых, как мы указали ранее, давал свои разъяснения Верховный суд РФ. Присоединившиеся к такому иску участники (акционеры) общества могут достигнуть с ответчиком мирового соглашения о дисконте (снижении размера) таких убытков. Однако один или несколько участников группы могут возражать против такого соглашения. При этом их выход из группы (даже с правом последующего обращения с отдельным иском) не приведет к ликвидации правового спора, поскольку в дальнейшем в суде будет вновь инициировано дело по тождественному иску. Вряд ли возможно и понуждение несогласных акционеров к прощению части убытков²⁰. В такой ситуации единственным выходом представляется заключение мирового соглашения только с согласия всех присоединившихся к иску лиц.

Можно смоделировать иную ситуацию, когда требования участников группы являются однородными, основанными на схожих фактических обстоятельствах, и групповой иск представляет собой совокупность таких требований.

В этом случае у членов группы, которые не согласны с условиями мирового соглашения, нет препятствий для выхода из группы и обращения с самостоятельными исками к ответчику. Соответственно, мировое соглашение по такому делу может быть утверждено после выхода из группы участников, которые с ним не согласны.

Не кажется правильным подход, описанный нами выше, при котором мировое соглашение заключается по воле большинства лиц, присоединив-

шихся к требованию. Такой подход фактически означает навязывание позиции «большинства», превалянию коллективных начал над индивидуальными, вопреки существующим в гражданском праве принципам автономности воли, свободы договора. Он противоречит общим началам гражданского права и не может быть оправдан никакими доводами о необходимости нахождения «баланса интересов» и пр.

Важно отметить, что при заключении мирового соглашения в групповом производстве должны соблюдаться и общие положения процессуального закона. Так, к примеру, мировое соглашение не должно нарушать права третьих лиц. Следует отметить, что в групповом производстве такими лицами могут являться члены группы, которые не присоединились к групповому иску.

По делу № А40-37788/12 собственниками жилых помещений в многоквартирном жилом доме был заявлен групповой иск об истребовании нежилых помещений из чужого незаконного владения. По мнению истца-представителя и лиц, присоединившихся к требованию, указанные нежилые помещения должны принадлежать собственникам жилых помещений и были переданы ответчикам незаконно.

В ходе судебного разбирательства стороны обратились к арбитражному суду с ходатайством об утверждении мирового соглашения, по условиям которого истцы отказываются от своих исковых требований, а ответчик, в свою очередь, обязуется продать истцу и присоединившимся к иску лицам спорные нежилые помещения по ценам, которые указаны в мировом соглашении. Арбитражный суд отказал в утверждении мирового соглашения со ссылкой на то, что оно заключено «под условием», что прямо противоречит действующему законодательству²¹.

Как видно, в этом примере речь шла об истребовании спорных помещений в пользу всех участников группы (всех собственников жилых помещений в доме), то есть иском защищались интересы одновременно как присоединившихся к нему лиц, так и интересы собственников, которые не присоединились к иску. С точки зрения специфики данных правоотношений совершенно не имело значения обратится ли с иском об истребовании имущества в общую собственность только один истец, который является собственником жилого помещения в этом доме, либо это сделают несколько лиц. В обоих случаях иск направлен на защиту одновременно как прав истца, так и прав других собственников жилых помещений в многоквартирном доме. В то же время мировое соглашение, которое было представлено суду, обеспечивало интересы только тех лиц, которые присоединились к

¹⁹ Ватаманюк В.О. Заключение мирового соглашения в групповом производстве // Вестник гражданского процесса (материал готовится к публикации в № 2 за 2021 г.).

²⁰ Здесь необходимо отметить, что, например, судебная практика по делам о банкротстве не считает прощением части долга «дисконт» (то есть уменьшение долга), которое предоставляется должнику по мировому соглашению. Поэтому, согласно сложившемуся подходу, такое условие не требует согласия каждого отдельного кредитора (п. 13 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 20.12.2005 N 97 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами споров, связанных с заключением, утверждением и расторжением мировых соглашений в делах о несостоятельности (банкротстве)»). Однако такая позиция ВАС РФ представляется весьма спорной.

²¹ Определение Арбитражного суда города Москвы от 12.04.2013 по делу № А40-37788/2012.

иску. В связи с этим вывод суда о том, что такое мировое соглашение не может быть утверждено, является верным. Вместе с тем, в данном случае, как представляется, правильно было бы сослаться не на совершение соглашения «под условием», а на нарушение этим соглашением прав третьих лиц (собственников жилых помещений, которые не присоединились к иску).

Заслуживает внимания вопрос о том, имеют ли отдельные участники группы заключать мировое соглашение с ответчиком. Представляется, что нельзя согласиться с позицией некоторых авторов о принципиальной невозможности заключения мирового соглашения между ответчиком и отдельными участниками группы²². Напротив, кажется правильным подход, при котором членам группы не может

быть запрещено искать компромисс с ответчиком по вопросам, касающимся их частных интересов²³. Так, если групповой иск состоит из однородных требований, например, о возмещении ущерба приносящей вред деятельностью ответчика, то последний может по-разному оценивать ущерб, который причинен членам группы. К слову, он может вообще считать, что определенным членам группы такой ущерб не нанесен (и такая позиция может оказаться совершенно обоснованной). В этой ситуации было бы несправедливым лишать отдельных членов группы возможности более скорого разрешения спора с понятными для них последствиями, тем более что заключение такого соглашения никаким образом не умаляет возможности остальных членов группы защищать свои права.

Библиографический список

1. Аболонин Г.О. Массовые иски. – М.: Волтерс Клувер, 2011. – 416 с.
2. Алехина С.А., Туманов Д.А. Проблемы защиты интересов группы лиц в арбитражном процессе // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2010. – № 1. – С. 38-43.
3. Викут М.А., Зайцев И.М. Гражданский процесс России. – М.: Юрист, 1999. – 384 с.
4. Воложанин В.П., Воробьев М.К., Земченко Н.А. и др. Советский гражданский процесс / отв. ред. К.И. Комиссаров, В.М. Семенов. – М.: Юрид. лит., 1978. – 432 с.
5. Гражданский процесс: учебник для бакалавров / отв. ред. В.В. Блажеев, Е.Е. Уксусова. – М., 2015. – 736 с.
6. Лукасян Р.Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. – Саратов, 1970. – 190 с.
7. Гурвич М.А. Советский гражданский процесс. – М.: Высшая школа, 1975. – 399 с.
8. Гурвич М.А., Тараненко В.Ф., Шакарян М.С. и др. Советский гражданский процесс / под ред. М.А. Гурвича. М.: Высш. школа, 1967. – 436 с.
9. Елисеев Н.Г. Гражданское процессуальное право зарубежных стран: учебник. 2-е изд. – М., 2004. – 604 с.
10. Журбин Б.А. Процессуальные особенности рассмотрения судами дел по групповым и производным искам: Дисс. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2013. – 224 с.
11. Малешин Д.Я. Новеллы групповых исков // Журнал российского права. – 2020. – № 5. – С. 94-103.
12. Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Общая часть: учебник / Г.Л. Осокина. – 3-е изд., перераб. – М. Норма: ИНФРА-М, 2013. – 704 с.
13. Сахнова Т.В. Курс гражданского процесса. – М., 2014. – 784 с.
14. Стрельцова Е.Г. О некоторых сложностях практического применения гл. 28.2 АПК РФ // Право и политика. – 2010. – № 4. – С. 718-733.
15. Туманов Д.А. Новые положения ГПК РФ и АПК РФ о групповых исках // Реформа гражданского процесса 2018-2020 гг.: содержание и последствия: Монография / Под. ред. докт. юрид. наук, проф. М.А. Фокиной. – М., 2021. – 368 с.
16. Туманов Д.А. О групповых исках в концепции Единого Гражданского процессуального кодекса // Вестник гражданского процесса. – 2015. – № 4. – С. 63-83.

Рецензент: Громошина Н.А., профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., профессор.

²² Ватаманюк В.О. Заключение мирового соглашения в групповом производстве // Вестник гражданского процесса (в печати).

²³ Туманов Д.А. Новые положения ГПК РФ и АПК РФ о групповых исках // Реформа гражданского процесса 2018-2020 гг.: содержание и последствия: Монография / Под. ред. докт. юрид. наук, проф. М.А. Фокиной. М., 2021. С. 181.

ПОТАПЕНКО ЕВГЕНИЙ ГЕОРГИЕВИЧ

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»; доцент кафедры арбитражного процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», доцент, 410028, г. Саратов, ул. Вольская, 10А, 5 этаж, 524 каб., egpotapenko@rambler.ru

ОСНОВАНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СБЛИЖЕНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЦИВИЛИСТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

POTAPENKO EVGENY GEORGIEVICH

candidate of juridical sciences, associate professor of Department of civil law and process (Saratov State University); associate professor of Department of Arbitration Process (Saratov State Law Academy); 410028, Russia, Saratov, Volskaya Street, 10A, egpotapenko@rambler.ru

REASONS AND DIRECTIONS OF APPROXIMATION OF LEGAL REGULATION OF CIVIL PROCEDURAL RELATIONS

Аннотация. В современный период наблюдается тенденция сближения правового регулирования гражданских процессуальных отношений. Автор высказывает мнение о необходимости планомерного сближения, включающего в себя два этапа. Первый этап должен быть направлен на унификацию базовых процессуальных институтов на основе универсальных юридических категорий (право на судебную защиту, принципы, доказывание, судебное решение). Второй этап должен обеспечить гармонизацию правового регулирования с обеспечением высокого уровня эффективности судебной деятельности.

Ключевые слова: единый ГПК, унификация гражданско-процессуального права, специализация гражданско-процессуального права, сближение гражданского процесса, дифференциация гражданского судопроизводства.

Review. At the present moment there is a tendency for approximation of legal regulation of civil procedural relations. The author expresses the view on the need for systematic approximation which includes two stages. The first stage should be aimed at unifying the basic procedural institutions on the basis of universal legal categories (right to judicial protection, principles, proof, judgment). The second stage should create the harmonization of legal regulation ensuring a high level of efficiency of judicial activity.

Keywords: unified Code of Civil Procedure, unification of civil procedural law, specialization of civil procedural law, approximation of the civil process, differentiation of civil proceedings.

Современное развитие гражданско-процессуального права испытывает на себе влияние многочисленных факторов и процессов. В числе последних стоит назвать процессы специализации и унификации как проявление закона единства и борьбы противоположностей в гражданском процессуальном праве. Но влияние указанных процессов не ограничивается рамками гражданского процессуального права, арбитражного процесса или административного судопроизводства, ему свойственен комплексный характер, определяющий развитие правового регулирования не только в рамках соответствующей системы норм (гражданский процесс, арбитражный процесс, нормы административного судопроизводства), но и имеющий межсистемный аспект.

Несмотря на то, что вопрос разработки и принятия единого ГПК отложен на неопределенный срок, Верховный Суд РФ в рамках своей деятельности (как правоинтерпретационной, так и при реализации права законодательной инициативы) обеспечивает постепенное сближение правового регулирования гражданско-процессуальных отношений. В целом подобная работа высшего судебного органа представляется концептуально правильной, поскольку ни научное сообщество, ни практические работники не пришли к единой позиции относительно полной унификации правового регулирования гражданского и арбитражного процессов, а Концепция единого ГПК РФ¹ не только не решила многих унификационных проблем, но и с очевидностью поставила спорные вопросы как част-

¹ Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (одобрена решением Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству ГД ФС РФ от 08.12.2014 N 124(1) // СПС Консультант Плюс.

ного (унификация отдельных норм и институтов), так и общего характера (целесообразность унификации на современном этапе). В данных условиях единственно правильным остается постепенное и целенаправленное сближение правового регулирования гражданского и арбитражного процессов. На необходимость данной модели развития обращали внимание многие исследователи-процессуалисты². Но даже деятельность по сближению нормативных систем, регулирующих гражданские процессуальные отношения, при всей своей внешней «безобидности» таит в себе множество опасных и спорных моментов, которые в конечном итоге могут отразиться на эффективности судопроизводства. В качестве примера можно привести норму п. 6 ст. 132 ГПК РФ³, которой истцу предписано до обращения в суд направить копию искового заявления и приложенных документов иным участвующим в деле лицам. Но в отличие от АПК РФ⁴ в ГПК РФ не указан способ направления копии искового заявления, что на практике привело к требованиям со стороны судов общей юрисдикции о необходимости направления копии искового заявления не просто заказным письмом с уведомлением о вручении, но и описью вложения. Исковые заявления, апелляционные и кассационные жалобы, поданные с нарушением указанных требований, оставались без движения. В настоящий момент многие суды правильно применяют по аналогии закона норму ч. 3 ст. 125 АПК РФ, регламентирующую способ направления копии искового заявления. Другим примером не вполне удачного сближения норм АПК РФ и ГПК РФ следует указать правило о порядке разрешения заявления об отводе судьи, предусмотренное в ч. 2 ст. 25 АПК РФ. В ранее действовавшей редакции отвод, заявленный судьей, рассматривавшему дело единолично, разрешался председателем судебного состава, заместителем или председателем арбитражного суда. В современной редакции в ч. 2 ст. 25 АПК РФ воспроизведена норма ч. 2 ст. 20 ГПК РФ (в ранее действовавшей редакции), то есть отвод, заявленный судьей, рассматривается этим же судьей. Очевидно, что институт отвода, обеспечивающий независимость, объективность и беспристрастность рассмотрения и разрешения дела судом, в эффективности которого можно было усомниться и ранее, в настоящее время оказался еще менее эффективным. Представляется, что сближение в названном вопросе должно было осуществляться по модели АПК РФ с разработкой правового механизма, препятствующего злоупотреблению правом на отвод.

Приведенные выше проблемы сближения правового регулирования гражданских процессуальных отношений являются устранимыми и имеют

частный характер, но главная проблема заключается в отсутствии научно обоснованного и практически реализуемого плана сближения нормативных систем. Вносимые изменения в АПК РФ, ГПК РФ, КАС РФ зачастую имеют спонтанный характер. На наш взгляд, сближение гражданских процессуальных кодексов (речь идет в большей степени про АПК РФ и ГПК РФ) должно осуществляться целенаправленно и планомерно. Первоначально следует определить базовые институты, требующие полной унификации, затем необходимо планомерно гармонизировать отдельные институты, устраняя необоснованные различия в правовом регулировании. В этой связи отдельного внимания заслуживает вопрос оснований унификации гражданских процессуальных кодексов как первого этапа его сближения.

Арбитражный процессуальный кодекс РФ, Гражданский процессуальный кодекс РФ и Кодекс административного судопроизводства РФ, несмотря на различия в наименовании и содержании, по своей правовой природе выступают кодексами одного типа, а именно, гражданскими процессуальными кодексами. Поэтому их сопоставление важно не только с точки зрения практики, но и в целях обозначения направлений развития гражданского процесса в целом. Следует отметить, что унификация предполагает полное единообразие. Следует отличать процесс унификации и процесс сближения порядков рассмотрения гражданских дел. Данные процессы хотя и могут происходить параллельно, но имеют различные цели и результаты. Так, например, Е.В. Слепченко, выступая за разработку единого ГПК РФ, указывает, что «право на обращение в суд принадлежит гражданину либо объединению граждан, чьи права и свободы нарушены. Прокурор может обращаться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, в случае если последний по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд (ст. 45 ГПК РФ). В отличие от ГПК РФ, ст. 52 АПК РФ предусматривает конкретный перечень дел, по которым прокурор вправе обратиться в суд. В случае принятия Кодекса административного судопроизводства унификация указанных норм не представляется затруднительной, поскольку одно из приведенных правил может быть общим, а другое специальным»⁵. Очевидно, что механическое объединение норм в едином кодексе не является унификацией. С точки зрения результата унификация должна привести к возникновению единой нормы для регулирования смежных процессуальных правоотношений. В данном случае автор ведет речь об одном из

² См., напр.: Боннер А.Т. Вы хоть понимаете, что вы натворили? // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2017. № 3. С. 26-33; Громошина Н.А. Упрощение гражданского процесса как проявление тенденции его унификации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 9. С. 3-6; Прокудина Л.А. Судопроизводство в арбитражных судах и унификация гражданского процессуального законодательства // Предпринимательское право. 2015. № 4. С. 62-71 и др.

³ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // СЗ РФ. 2002. N 46. Ст. 4532; 2020. N 50 (часть III). Ст. 8073.

⁴ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3012; 2020. N 50 (часть III). Ст. 8073.

⁵ Слепченко Е.В. Гражданское судопроизводство: проблемы единства и дифференциации: Дисс ... д-ра юрид. наук. СПб., 2012. С. 145-146.

способов систематизации законодательства - инкорпорации. Анализ Концепции единого ГПК РФ позволяет также сделать вывод, что, несмотря на наименование планируемого единого ГПК РФ, речь идет о включении правил ГПК РФ и АПК РФ в единый кодекс, в котором данные правила будут соотноситься как общие и специальные. Д.Я. Малешин в этой связи правильно пишет: «Кодификация отличается от систематизации тем, что закладывается новая основа того или иного правового института, а не проводится перепись существующих правил и порядков. Пример систематизации – это дореформенный Свод законов первой половины XIX в., собравший воедино действовавшие и принятые в разные времена и эпохи законы. Кодификация же – это Устав гражданского судопроизводства 1864 г., заложивший принципиально иные основы гражданского процесса, ничего общего не имевшего с дореформенным периодом. ГПК 1923 г. – это тоже кодификация, установившая новый порядок в условиях иного государственного строя. И ГПК 2003 г. – это тоже кодификация, поскольку введены новые институты, многие старые были реформированы существенным образом в связи с опять-таки изменением общественного строя. А концепция единого ГПК 2014-2015 г. – это, к сожалению, систематизация, эдакий Свод процессуальных законов XXI в.»⁶. В связи с этим автор предлагает разработать единый Судебный кодекс⁷. С мнением Д.Я. Малешина можно согласиться лишь отчасти. Концепция единого ГПК РФ по ряду моментов действительно не полностью отвечает признакам кодификации (многие институты объединяются механическим путем). Однако противопоставление систематизации и кодификации не совсем обосновано, т.к. кодификация является одним из способов систематизации, отличающимся достаточно глубокой переработкой предшествующего нормативного материала. Представляется, что кодификация не всегда связана с ломкой старой модели правового регулирования и разработкой новой модели, что имеет в виду автор. Причиной кодификации является множественность противоречий, несвязанность нормативного материала, его хаотичность и бессистемность. Необходимость многочисленных изменений делает нецелесообразной сохранение данного нормативного материала в существующей форме, требует проведения своеобразной «ревизии», нового системного изложения и нормативного обобщения.

Что же следует рассматривать в качестве оснований унификации правил АПК РФ и ГПК РФ? Анализ работ, посвященных данной проблеме, позволяет сделать вывод о том, что в качестве основания

указывается общность судебной деятельности по рассмотрению гражданских дел, межотраслевой характер отдельных институтов. Проведенное соотношение ГПК РФ и АПК РФ позволило М.З. Шварцу сделать следующий вывод: «Единство природы гражданского и арбитражного процессов исключает установление произвольных, необоснованных спецификой рассматриваемых дел отличий в содержании и реализации принципов процессуального права, нормативном закреплении фундаментальных институтов процессуального права»⁸. С.К. Загайнова, выступая за унификацию требований, предъявляемых к судебным актам, указывает, что мотивированность является неотъемлемым требованием всех судебных актов⁹. М.А. Фокина указывает на необходимость унификации института доказывания и доказательства в арбитражном и гражданском процессах. Автор отмечает, что «унификация норм доказательственного права закономерно вытекает из единства познавательных процессов, характера процессуальной деятельности по установлению обстоятельств дела и отраслевой принадлежности дел, рассматриваемых в порядке гражданского и арбитражного процессов. Теоретической основой унификации регламентации доказательств и доказывания выступает единство механизма доказывания по гражданским делам. В настоящее время, несмотря на общность целевой направленности механизма доказывания в гражданском и арбитражном процессах, структуры механизма доказывания, одноименность его элементов, единство процессуальной формы в рамках гражданского и арбитражного процессов не достигнуто»¹⁰. И.В. Решетникова считает, что «для унификации законодательства, принадлежащего к разным отраслям права, должны существовать объективные причины. Все процессуальные отрасли права, включая гражданское, арбитражное, административное, уголовное, принадлежат к так называемым смежным отраслям права, поскольку у них имеются сходства в отраслеобразующих признаках: предмете, методе правового регулирования, принципах, а также правовых институтах»¹¹. Автор обосновывает унификацию межотраслевым характером ряда процессуальных институтов. «Если сравнить нормы УПК, АПК, ГПК и проекта АдмПК, - пишет И.В. Решетникова, - то можно увидеть, что они имеют очень много схожего в регламентации подведомственности и доказательств. Появление межотраслевых институтов в разных видах процессуального права - это объективный процесс, поскольку, например, доказывание в любой отрасли права развивается в силу общих закономерностей познания и в рамках, предусмотренных процессуальными прави-

⁶ Малешин Д.Я. От концепции единого ГПК к общему Судебному кодексу // Вестник гражданского процесса. 2016. № 3. С. 12.

⁷ Там же. С. 24-25.

⁸ Шварц М.З. Систематизация арбитражного процессуального законодательства (проблемы теории и практики применения): Дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 38.

⁹ Загайнова С.К. Об унификации требований, предъявляемых к судебным актам в гражданском судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2006. № 5. С. 19.

¹⁰ Фокина М.А. Совершенствование правового регулирования доказывания по гражданским делам: вопросы унификации // Современное право. 2015. № 9. С. 101.

¹¹ Решетникова И.В. Унификация процессуального законодательства. Ждать ли революций?! // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 3. С. 3.

лами»¹². На этом основании автор приходит к выводу о том, что «доказывание, будучи межотраслевым процессуальным институтом, объективно должно иметь и реально имеет общие для любой процессуальной отрасли права черты»¹³. Е.Р. Россинская выступает за унификацию института судебной экспертизы. «Единство интегрированной природы всех судебных экспертиз, - отмечает автор, - обуславливает необходимость выработки единого подхода к проблемам использования специальных знаний и, в частности, судебной экспертизы при совершенствовании процессуального законодательства в разных видах процесса»¹⁴.

Таким образом можно предположить, что основанием для унификации правил цивилистических процессуальных кодексов выступает общность судопроизводства и единство цивилистического процесса, который строится на единых основополагающих началах - принципах.

В научной литературе, как правило, обращается внимание на отдельные отличия АПК РФ, ГПК РФ и КАС РФ, обосновывается их необходимость или отсутствие таковой. Но, к сожалению, критерии определения необходимости специфического или единообразного правового регулирования не устанавливаются. Представляется, что подобные критерии нужно искать в основаниях двух разнонаправленных процессов - унификации и специализации права. В общих чертах можно обозначить, что фактическим основанием унификации выступает потребность в единообразном правовом регулировании, универсальность правовых отношений. Основанием специализации права выступает потребность в специальном правовом регулировании, специфика правовых отношений. При сопоставлении процессуальных кодексов нужно учитывать некую вспомогательную роль процессуального права и его зависимость от права материального через посредство процессуальных отношений и судебной деятельности. В этой связи основанием для специализации и унификации называется специфика или универсальность спорного материального правоотношения соответственно. Но данное основание весьма абстрактно и не всегда может выступать достоверным критерием определения правовых различий. Поэтому нужно определить систему специальных критериев по институтам права, которые будут соответствовать вышеуказанным основаниям. К таким критериям можно отнести основные начала правового регулирования (принципы), термины и универсальные юридические категории, используемые в кодексах, например, законный интерес, судебная защита, право на иск, судебное решение и т.д.

В основе унификации правил цивилистических процессуальных кодексов лежат единые принци-

пы судопроизводства, а также универсальное значение права на судебную защиту, реализация которого представляет основную цель судебной деятельности. Т.В. Сахнова рассматривает право на судебную защиту как субстантивное процессуальное право, получившее глобальное значение. «Процессуальная субстантивность права на судебную защиту, - пишет она, - демонстрируется всем механизмом его реализации в процессе»¹⁵. Право на судебную защиту как субстантивное процессуальное право является универсальным, распространяется на весь цивилистический процесс. Процессуальная форма реализации судебной защиты должна быть единой, за исключением случаев, при которых достижение основной цели судебной деятельности в рамках единого процессуального порядка становится затруднительным. На эффективность судебной деятельности может влиять не только специфика спорного материального правоотношения, но и ряд других факторов: особенности судостроительства, организационно-материальная обеспеченность судебной деятельности и т.д. Правовое регулирование порядка судопроизводства должно учитывать данные факторы и обеспечивать их минимальное влияние посредством специального регламента.

Указанные выше критерии, во главе которых находится судебная защита и право на нее, позволяют осуществить сравнительно-правовой анализ АПК РФ, ГПК РФ и КАС РФ и выявить необоснованные процессуально-правовые различия, которые не имеют ничего общего с основанием специализации права. Проиллюстрируем действие указанных нами критериев на отдельных правовых различиях АПК РФ, ГПК РФ и КАС РФ. Следует отметить, что различия могут носить чисто терминологический характер, например, использование термина «судебные акты» в АПК РФ и «судебные постановления» в ГПК РФ. По сути, подобные различия не играют существенной роли при реализации правовых норм. Можно лишь обосновать правильность или неправильность использования юридических терминов с теоретических позиций. Но стоит заметить, что единообразное применение терминов в одном нормативном правовом акте является необходимым с точки зрения правил юридической техники. Использование в одном кодексе терминов другого кодекса может вызвать затруднения в толковании юридических норм при их реализации. Так произошло в АПК РФ, в котором в общей части используется собирательный термин «судебные акты», а в главе 36.1, регулирующей производство по пересмотру судебных актов в порядке надзора, встречается как термин «судебные акты», так и термин «судебные постановления». Таким образом, сами по себе терминологические различия АПК РФ, ГПК РФ и КАС РФ нельзя

¹² Решетникова И.В. Доказывание в гражданском судопроизводстве в преддверии унификации процессуального законодательства // Закон. 2014. N 10. С. 27.

¹³ Решетникова И.В. Указ. соч. С. 27.

¹⁴ Россинская Е.Р. Судебные экспертизы в гражданском и арбитражном процессе в контексте проблем унификации законодательства о судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. N 10. С. 10.

¹⁵ Сахнова Т.В. Право на судебную защиту как субстантивное процессуальное право: эффект глобализации // Вестник гражданского процесса. 2014. № 3. С. 16.

назвать «неоправданными», т.к. в них может быть отражен иной подход к определению терминов. Кроме того, такие различия в силу сложившейся практики применения терминов не имеют существенного практического значения. Но их использование в одном нормативном правовом акте должно быть единообразным. Также необходимо учитывать указанные различия при обязательном толковании норм процессуального права Верховным Судом РФ.

К необоснованным процессуально-правовым различиям мы отнесем нормы процессуальных кодексов, содержащие особенности реализации права на обращение в суд, которые не соответствуют специфике спорного материального правоотношения, в том числе их субъектному составу. Право на обращение в суд есть категория общая для всех цивилистических процессуальных кодексов. Универсальность данной категории определяется двумя аспектами. Во-первых, право на обращение в суд есть неотъемлемый элемент права на судебную защиту, универсальность которого связана с его конституционным характером (ст. 46 Конституции РФ¹⁶). Во-вторых, право на обращение в суд есть также элемент права на иск, которое является общим как с исторической, так и с теоретической точек зрения. Иными словами, право на обращение в суд представляет собой единое право, принадлежащее любому субъекту правоотношений и по любому делу. В этой связи реализация данного права должна быть также единообразной, а специфика такой реализации должна неизменно вытекать из особенностей спорного материального правоотношения и правового статуса его субъектов, а также особенностей судостроительства. Данным критериям явно не соответствуют различия реализации права на обращение в суд по правилам АПК РФ, ГПК РФ и КАС РФ¹⁷. Среди существенных различий стоит указать на несоответствие оснований для отказа в принятии искового заявления. Данные различия с учетом универсальности права на обращение в суд нельзя вывести из специального материально-правового статуса его носителей и особенностей спорного материального правоотношения¹⁸. Достаточно спорным, по нашему мнению, выглядит

обязательный досудебный порядок урегулирования спора, закрепленный в ч. 5 ст. 4 АПК РФ. Так как данный порядок определен для широкой категории споров, то его наличие нельзя вывести из особенностей спорного материального правоотношения. Достаточно сложно его обосновать специальным правовым статусом субъектов предпринимательской деятельности. Ведь принцип добросовестного поведения закреплен не только в отношении предпринимателей, но и всех других субъектов гражданских правоотношений. Необоснованным следует признать различия в подходе определения законного интереса как самостоятельного объекта защиты. Если ГПК РФ в целом признает такую самостоятельность за законным интересом (ст. 3), то АПК РФ и КАС РФ не устанавливают возможность защиты законного интереса без защиты субъективного права (ст. 2, 4, 7, 16 АПК РФ и ст. 1, 3, 4, 194, 218 КАС РФ). Это далеко неполный перечень «неоправданных» правовых различий. Вышеизложенное показывает, что АПК РФ, ГПК РФ и КАС РФ имеют достаточно много различий в регулировании процессуальных отношений. Однако в основе такого регулирования лежит единых тип цивилистической процессуальной формы, имеющей универсальный характер.

Заключая вышеизложенное, следует указать, что сближение правового регулирования цивилистических процессуальных отношений должно осуществляться планомерно и состоять, как минимум, из двух этапов. Первый этап: унификация правил цивилистических процессуальных кодексов, составляющих базовые институты, на основе универсальных юридических категорий (право на судебную защиту, право на иск, принципы права, судебные акты и т.д.). Второй этап: постепенная гармонизация процессуальных правил с оценкой уровня эффективности судебной деятельности, обеспечения гарантированности судебной защиты нарушенных субъективных прав и законных интересов (с учетом специфики субъектного состава спорного материального отношения, организационных аспектов деятельности судов, уровня внедрения информационных технологий и т.д.).

Библиографический список

1. Афанасьев С.Ф., Борисова В.Ф. Об унификации цивилистического процессуального закона в контексте отдельных оснований для отказа в принятии заявления // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2017. – № 3. – С. 73-79.
2. Боннер А.Т. Вы хоть понимаете, что вы натворили? // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2017. – № 3. – С. 26-33.
3. Громошина Н.А. Упрощение цивилистического процесса как проявление тенденции его унификации // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2016. – № 9. – С. 3-6.
4. Загайнова С.К. Об унификации требований, предъявляемых к судебным актам в гражданском судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. – 2006. – № 5. – С. 16-19.

¹⁶ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // СЗ РФ. 2015. N 10. Ст. 1391; 2020. N 50 (часть III). Ст. 8073.

¹⁷ См., напр.: Решетникова И.В. Судопроизводство в судах первой инстанции: сравнительно-правовой анализ через призму предстоящей унификации гражданского и арбитражного процессуального права // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. N 2. С. 48-53.

¹⁸ См. подробнее: Афанасьев С.Ф., Борисова В.Ф. Об унификации цивилистического процессуального закона в контексте отдельных оснований для отказа в принятии заявления // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017. № 3. С. 73-79.

-
5. Малешин Д.Я. От концепции единого ГПК к общему Судебному кодексу // Вестник гражданского процесса. – 2016. – № 3. – С. 10-24.
 6. Прокудина Л.А. Судопроизводство в арбитражных судах и унификация гражданского процессуального законодательства // Предпринимательское право. – 2015. – № 4. – С. 62-71.
 7. Решетникова И.В. Доказывание в гражданском судопроизводстве в преддверии унификации процессуального законодательства // Закон. – 2014. – № 10. – С. 26-32.
 8. Решетникова И.В. Судопроизводство в судах первой инстанции: сравнительно-правовой анализ через призму предстоящей унификации гражданского и арбитражного процессуального права // Арбитражный и гражданский процесс. – 2015. – № 2. – С. 48-53.
 9. Решетникова И.В. Унификация процессуального законодательства. Ждать ли революций?! // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2015. – № 3. – С. 3-9.
 10. Россинская Е.Р. Судебные экспертизы в гражданском и арбитражном процессе в контексте проблем унификации законодательства о судебной-экспертной деятельности в Российской Федерации // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2015. – № 10. – С. 9-16.
 11. Сахнова Т.В. Право на судебную защиту как субстантивное процессуальное право: эффект глобализации // Вестник гражданского процесса. – 2014. – № 3. – С. 11-25.
 12. Слепченко Е.В. Гражданское судопроизводство: проблемы единства и дифференциации: Дисс. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 2012. – 484 с.
 13. Фокина М.А. Совершенствование правового регулирования доказывания по гражданским делам: вопросы унификации // Современное право. – 2015. – № 9. – С. 101-111.
 14. Шварц М.З. Систематизация арбитражного процессуального законодательства (проблемы теории и практики применения): Дисс. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2005. – 199 с.

Рецензент: Юдин А.В., заведующий кафедрой гражданского процессуального и предпринимательского права ФГАОУ ВО «Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П.Королева», д.ю.н., доцент.

Раздел третий

УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

БЕССОНОВА ИННА ВЛАДИМИРОВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и криминологии Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, post@oimlsa.edu.ru

КУЗНЕЦОВ АНАТОЛИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ

кандидат юридических наук, доцент, научный сотрудник Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, post@oimlsa.edu.ru

ВОПРОСЫ ТОЛКОВАНИЯ И КВАЛИФИКАЦИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ПРОТИВ ПРАВОСУДИЯ

BESSONOVA INNA VLADIMIROVNA

Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Criminal Law and Criminology of the Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, post@oimlsa.edu.ru

KUZNETSOV ANATOLY VLADIMIROVICH

candidate of law Sciences, associate Professor, research associate of the Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, post@oimlsa.edu.ru

QUESTIONS OF INTERPRETATION AND QUALIFICATION OF CRIMES AGAINST JUSTICE

Аннотация. Рассматриваются основные вопросы квалификации преступлений против правосудия, спорные аспекты толкования норм уголовного закона. Отмечен сравнительно-правовой анализ норм главы 31 УК РФ с уголовным законодательством РСФСР 1960 г. Приводятся примеры правоприменительной практики, статистические данные. Обозначены проблемные вопросы соотношения смежных норм, а так же коллизионные аспекты содержания норм данной главы, предлагаются пути их разрешения на практическом и законодательном уровнях.

Ключевые слова: досудебное производство, судебное разбирательство, злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, принуждение к даче показаний, незаконное задержание, заключение под стражу.

Review. The main issues of qualification of crimes against justice, controversial aspects of the interpretation of the norms of criminal law are considered. A comparative legal analysis of the norms of Chapter 31 of the Criminal Code of the Russian Federation with the criminal legislation of the RSFSR of 1960 is noted. Examples of law enforcement practice and statistical data are given. The problematic issues of the correlation of related norms, as well as conflict-of-laws aspects of the content of the norms of this chapter are identified, and ways to resolve them at the practical and legislative levels are proposed.

Keywords: pre-trial proceedings, judicial proceedings, abuse of official authority, abuse of official authority, coercion to testify, illegal detention, detention.

Вопросы суда по праву всегда актуальны в любом цивилизованном обществе. О качестве правосу-

дия можно делать выводы по разным критериям, а именно: периодичности изменения закона, его при-

менении и исполнении, динамике и качеству изменения охраняемых законом общественных отношений, уровню восстановления социальной справедливости и реализации иных целей наказания. Однако, достояние любого закона познается в его сравнении с прежним. В действующем УК РФ название глав № 31 «Преступления против правосудия» такое же, как и в предыдущем (УК РСФСР 1960 г.), что говорит о преемственности законодателем видového объекта (термин правосудие так же использовался в дореволюционном Уголовном уложении). Понятие правосудия традиционно в научной общественности рассматривается с двух позиций:

1) в узком понимании - это рассмотрение, судебное разбирательство по уголовным и гражданским делам, а так же по делам об административных правонарушениях или в арбитражных судах. При этом следует отметить, что Конституционный Суд РФ не входит в систему судебных органов, так как он не отправляет правосудие, а рассматривает вопросы конституционности норм российского законодательства.

2) в широком смысле – правосудие подразумевает реализацию трех стадий:

1. Досудебное производство – это стадия, которая появилась с принятием действующего уголовно-процессуального закона Российской Федерации. По старому УПК РСФСР досудебное производство проявлялось в форме предварительного следствия или дознания.

В данном случае очень важно определить время начала и окончания досудебного производства: с момента заявления (сообщения) о преступлении до принятия судьей постановления о судебном разбирательстве, а предварительное расследование начинается с момента возбуждения уголовного дела. Статьи 294-298 УК РФ используют старый термин (предварительное расследование), поэтому по смыслу закона до возбуждения уголовного дела действия лица, подпадающие под признаки преступления выше обозначенных статей являются не преступными. Это недоработка законодателя, вследствие чего необходимо термин «предварительное расследование» заменить термином «досудебное разбирательство». В этом случае охрана общественных отношений в сфере правосудия будет с момента получения заявления.

2. Судебное разбирательство – начало с вынесения постановления о судебном разбирательстве и заканчивается вступлением приговора в законную силу.

3. Исполнение судебных решений – после вступления приговора в законную силу.

Преступления, связанные со злоупотреблением, либо с превышением служебных полномочий могут быть совершены на любой из выше перечисленных стадий, вследствие чего нарушается весь процесс отправления правосудия по тому или иному уголовному делу. Подобная ситуация приводит к невозможности восстановления социальной справедливости и ущемлению конституционных прав граждан.

В следствие этого, считаем целесообразным правоприменителю дать некоторые разъяснения тол-

кования спорных вопросов квалификации служебных преступлений.

Статья 285 УК РФ является общей нормой по отношению к статьям 299, 300, 301, 303 и 305 УК РФ. Статья 302 УК РФ является специальной нормой по отношению к ст. 286 УК РФ.

Критерием, по которому выделяется данная группа служебных преступлений – это специальный статус субъекта преступления, а именно: лица, осуществляющие досудебное производство; лица, осуществляющие судебное разбирательство (судья или судья, если разбирательство осуществляется не единолично).

При этом следует отметить, что согласно уголовного закона, лица, исполняющие судебные решения не являются субъектом преступления. Однако, если судебный исполнитель за деньги не исполняет судебного решения, то его действия надлежит квалифицировать, в рамках рассматриваемой темы, по ст. - 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями), так как законодатель не предусмотрел специальной нормы для этих субъектов (аналогичная ситуация и по ст. 286 УК РФ).

Учитывая изложенное следует отметить, что все рассматриваемые преступления совершаются на стадии досудебного производства; стадии судебного разбирательства.

В статье 299 УК РФ название и диспозиция совпадают. Для сравнения следует привести УК РСФСР 1960 г., акцент в аналогичной норме делался на субъекте преступления, и перечислялись: привлечение невиновного к уголовной ответственности прокурором, следователем, дознавателем. В настоящее время этого нет. При этом, судья не может быть субъектом преступления, предусмотренного ст. 299 или 301 (незаконное задержание, заключение под стражу или содержание под стражей) УК РФ. За аналогичные действия судья подлежит ответственности по ст. 305 УК РФ (вынесение заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта).

Необходимо обратить внимание на то, что в ст. 299 УК РФ законодатель использует не уголовно-процессуальный термин «привлечение к уголовной ответственности». Именно это устраняет конкретизацию в том, какое, например, следственное действие, должно быть выполнено следователем, чтобы считать содеянное им как незаконное привлечение к уголовной ответственности. С точки зрения логики объективной стороной состава совершенного следователем преступления (ст. 299) должно быть вынесение Постановления о привлечении в качестве обвиняемого. Однако, уголовно-процессуальный закон требует ознакомление подозреваемого с данным постановлением, поэтому существуют лишь два подхода для решения рассматриваемой проблемы: преступление окончено с момента вынесения вышеназванного постановления; преступление окончено с момента предъявления его для ознакомления.

Полагаем, что логике уголовно-процессуально-го законодательства более соответствует второй под-

ход, так как после ознакомления лица с обвинением, оно приобретает статус обвиняемого, что повышает в отношении него вероятность наступления негативных последствий.

Подобную нечеткость формулировки законодателя, создающую трудности в правоприменении, возможно устранить, если изменить редакцию ст. 299 УК РФ: «Вынесение постановления о привлечении в качестве обвиняемого заведомо невиновного».

Заведомо невиновный согласно ст. 309 УПК РФ подразделяется на 4 вида, а именно, когда:

1. Отсутствует событие преступления.
2. Отсутствуют необходимые признаки состава преступления (не достиг возраста уголовной ответственности, отсутствие квалифицирующего признака).
3. Когда нет доказательств обвинения.
4. Вынесен вердикт о невиновности присяжными заседателями, а следователь возбуждает уголовное дело.

По УК РСФСР 1960 г. в рассматриваемом составе было еще одно отягчающее обстоятельство – «искусственное создание доказательств». В настоящее время подобного обстоятельства нет, так как действующий уголовный закон предусматривает уголовную ответственность за фальсификацию доказательств по ст. 303 УК РФ.

При этом следует отметить, что если вынесено постановление о предъявлении обвинения связанное с заключением под стражу, то содеянное следователем следует квалифицировать по совокупности преступлений – ст. 301 УК РФ и ст. 299 УК РФ, так как ст. 299 УК РФ такого рода задержание лица не охватывает. В том случае, если вышеназванные действия следователя сопровождалось созданием искусственных доказательств, следовательно, содеянное им необходимо квалифицировать еще и по ст. 303 УК РФ.

Необходимо отметить, что ст. 300 УК РФ (незаконное освобождение от уголовной ответственности) является новой нормой, раньше таковой нормы в уголовном законе не было. В ней четко указан субъект преступления, а именно: прокурор, следователь, или лицо, производящее дознание. Судья в качестве субъекта преступления рассматриваемой статьи не выступает. Кроме того, статья 300 УК РФ определяет лиц, которые освобождаются от уголовной ответственности: это подозреваемые или обвиняемые в совершении преступления. Вследствие этого необходимо определить границы становления лица подозреваемым или обвиняемым. Согласно действующему уголовно-процессуальному закону Российской Федерации, подозреваемый – это лицо, определенное в качестве такового с момента возбуждения уголовного дела (когда он допрошен в качестве подозреваемого) до предъявления обвинения), а обвиняемый с момента предъявления обвинения до назначения судебного разбирательства.

Признак «незаконности» определяется очевидной виновностью лица, однако, он освобождается от уголовной ответственности при наличии именно вины.

В данном случае, при незаконном освобождении от уголовной ответственности, существует проблема укрывательства факта совершения преступления. Поэтому, полагаем необходимым изменить конструкцию ст. 300 УК РФ и, как вариант, предусмотреть: часть 1 – укрывательство преступления прокурором, следователем, или лицом, производящим дознание...; часть 2 – незаконное освобождение от уголовной ответственности.

Подобный подход объясняется тем, что в обоих случаях осуществляется посягательство на интересы правосудия.

По УК РСФСР 1960 г. норма, предусматривающая ответственность за незаконное задержание, заключение под стражу или содержание под стражей (ст. 301 УК РФ), предусматривала два преступных деяния: незаконное задержание и незаконное заключение под стражу.

Незаконное содержание под стражей появилось только в 1996 г. с принятием действующего УК РФ (когда, например, содержат лицо, не продлевая умышленно срок содержания). Соответственно, в действующем законодательстве рассматриваемая нами норма содержит более широкий круг субъектов преступления (начальник изолятора временного содержания, следователь, и др. Например, следователь подделал судебное решение о содержании под стражей). Необходимо отметить, что законодатель абсолютно прав, что поставил под охрану данные общественные отношения.

Ч. 1 ст. 301 УК РФ заведомо незаконное задержание.

УПК РФ предусматривает основания для задержания лица в порядке ст. 91. Следовательно, незаконным задержанием будут считаться такие случаи, когда нет процессуальных оснований для задержания; нарушена процессуальная форма задержания, например, не составлен протокол, не указано время в протоколе, не уведомлен прокурор в течение 12 часов; задержанный находится более 48 часов.

Полагаем, что нельзя считать в качестве незаконного задержания административное задержание, так как в данном случае не происходит нарушения уголовно-правового порядка.

К тому же поскольку субъектом преступления по ст. 301 УК РФ являются только лица, которые уполномочены на задержание, следовательно, за аналогичные действия оперативный работник ответственность по ст. 301 УК РФ не несет, а его действия подлежат квалификации по ст. 286 УК РФ.

Следующая норма в системе специальных видов служебных преступлений, которой следует уделить внимание, является ст. 302 УК РФ (принуждение к даче показаний).

Необходимо рассмотреть условия привлечения к ответственности по данной статье, а именно: возбуждение уголовного дела и проведение следственного действия, в рамках которого давались показания. Если нет уголовного дела, следовательно, на лицо превышение должностных полномочий.

В рассматриваемой норме четко определен круг потерпевших (подозреваемый, обвиняемый, потерпевший, свидетель или эксперт). При этом принуждение должно совершаться указанными в законе способами, а именно путем шантажа; применения угроз (в норме не акцентируется характер угроз, следовательно могут быть любые угрозы. При этом угроза должна ухудшать положение принуждаемого или его родственников); иные незаконные действия (это оценочный признак, поэтому может быть гипноз, наркозависимость, провокационные действия (использование подложного заключения эксперта, протокола допроса и др. документов, которые принуждают давать показания)).

С изменениями уголовного закона в 2003 году, субъектом данного преступления может быть и другое лицо с молчаливого согласия следователя, (например, оперативный работник). Это исключение из правил закрепленных в ст. 34 УК РФ, когда не специальный субъект, может быть субъектом преступления. В ст. 286 УК РФ на этот счет не расширен круг субъектов как в ст. 302 УК РФ. То есть, если, например, к оперативному сотруднику пришел товарищ и начал принуждать к даче показаний лицо, то ему не будет вменяться ст. 286 УК РФ, так как он не субъект преступления.

В связи с этим, полагаем, что законодателью следует в ч. 4 ст. 34 УК РФ указать на исключение «кроме составных (сложных) преступлений», в этом случае противоречий между ст. 286 УК РФ и 302 УК РФ не будет.

Одним из последних составов служебных преступлений является ст. 303 УК РФ (Фальсификация доказательств). В рассматриваемой статье законодатель провел четкое разделение по видам дел (гражданским, уголовным), полагаем, что это верно, исходя из специфики производств. В норме регламентировано два признака, которые раскрывают существо деяния – это фальсификация и доказательство. Фальсификация предполагает искажение доказательства, влияющего на исправление квалификации, либо доказательства, влияющего на назначение наказания (поддельная справка о наличии ребенка, о судимости и др.).

Субъект преступления по ч. 1 ст. 303 УК РФ – истец, ответчик, третьи лица, участвующие в деле, защитник, по ч. 2 – дознаватель, следователь, проку-

рор или защитник.

Ч. 3 ст. 303 УК РФ – фальсификация доказательств по уголовному делу о тяжком или особо тяжком преступлении соприкасается только с ч. 2 ст. 303; а в рамках, когда фальсификация повлекла тяжкие последствия как с ч. 1, так и с ч. 2 ст. 303.

Статья 305 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за вынесение заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта. В ней имеется дискуссионный вопрос, который касается субъекта преступления, а именно: могут ли им быть присяжные заседатели?

Полагаем, что возможно два подхода по разрешению данного спорного вопроса: присяжные заседатели должны нести ответственность, если у них был сговор и присяжные заседатели не являются субъектом преступления по ст. 305 УК РФ, так как решение в итоге выносит суд.

На наш взгляд, присяжные заседатели должны быть субъектом рассматриваемого преступления (согласно УК РСФСР 1960 г. они признавались субъектом преступления наряду с судьей) и законодателью сегодня необходимо решить эту проблему.

Неправосудный приговор, согласно ст. 305 УК РФ означает осуждение не виновного, либо оправдание виновного. При этом так же имеется спорная ситуация. Как квалифицировать действия судьи, который виновному вынес обвинительный приговор, но не правильно применил санкцию, например, за убийство назначил условное наказание? Данная проблема существует, и остро назрела в правоприменительной практике, однако разрешить ее законодатель по неизвестным причинам не спешит.

Считаем, что необходимо в условиях глобального реформирования правоохранительных органов, оптимизации их работы, поставить перед научной общественностью вопрос о разработке предложений по совершенствованию законодательной регламентации уголовной ответственности за преступления против правосудия в целом. Часть проблем, которые нами рассмотрены, лишь еще раз подчеркивают несостоятельность и доктринальность отдельных норм главы 31. Представляется, что рассмотренные вопросы толкования и квалификации служебных преступлений будут способствовать совершенствованию правоприменительной деятельности.

Рецензент: Куковякин А.Е., старший преподаватель кафедры уголовного права Омской академии МВД России, к.ю.н.

КУЯНОВА АРИНА ВИКТОРОВНА

заместитель начальника кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент, полковник полиции, г. Омск, a_kuyanova@mail.ru

СТАРОСТИН АЛЕКСАНДР АЛЕКСАНДРОВИЧ

старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, подполковник полиции, г. Омск, starostin_1968@mail.ru

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ИМИГРАЦИОННОГО КОНТРОЛЯ И ВЫДВОРЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ

KUYANOVA ARINA VIKTOROVNA

deputy head of the department of administrative law and administrative activity of internal affairs bodies, candidate of legal sciences, associate professor police colonel. Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia (oma of the Ministry of Internal Affairs of Russia), Omsk, a_kuyanova@mail.ru

STAROSTIN ALEXANDER ALEXANDROVICH

Senior lecturer of the Department of Administrative Law and Administrative Activity of Internal Affairs Bodies, Lieutenant Colonel of the Police. Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia (oma of the Ministry of Internal Affairs of Russia), Omsk, starostin_1968@mail.ru

ON SOME PROBLEMS OF IMMIGRATION CONTROL AND EXPULSION OF FOREIGN CITIZENS AND STATELESS PERSONS IN THE ACTIVITIES OF MIGRATION UNITS

Аннотация. В статье раскрываются актуальные вопросы деятельности полиции по профилактике нарушений миграционного законодательства, подчеркивается значение превентивных организационных и управленческих мер, а также применения административной ответственности с целью минимизации негативных процессов в исследуемой сфере общественных отношений. Рассматриваются актуальные вопросы взаимодействия полномочных органов в области противодействия угрозам в области миграции.

Ключевые слова: общественная безопасность, концепция, миграция, незаконная миграция, миграционная ситуация, противодействие незаконной миграции, миграционное законодательство.

Review: The article describes the current issues of the activities of the police for the prevention of violations of migration legislation, emphasizes the importance of preventive organizational and management measures, and the application of administrative responsibility to minimize the negative processes in the test field of public relations. The urgent issues of cooperation between authorities in the field of counteraction to threats in the field of migration.

Keywords: public safety, the concept of migration, illegal migration, migration situation, combating illegal migration, immigration legislation.

Миграционное законодательство в настоящее время претерпевает важные и, по сути, революционные изменения. Связано это в первую очередь с проводимой государством миграционной политикой¹, направ-

ленной на укрепление социально-экономического и демографического состояния Российской Федерации.

С учетом этого территориальным подразделениям по вопросам миграции необходимо решать сто-

¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы (Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы».)

ящие перед ними задачи и выстраивать свою деятельность, основываясь на имеющихся приоритетах и реалиях времени.

В этих условиях им приходится сталкиваться с различными проблемными вопросами, причиной которых зачастую является, в том числе несовершенство имеющегося законодательства.

В первую очередь это относится к контрольно-надзорной деятельности, включающей иммиграционный контроль за пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Согласно статистике, иностранные граждане и лица без гражданства в 40 % случаев пребывают на территорию Российской Федерации для осуществления трудовой деятельности. При этом, в зависимости от того какой режим пребывания для них предусмотрен, визовый или без визовый, осуществление трудовой деятельности в обязательном порядке предусматривает наличие патента или разрешения на работу. За период 2019 г. подразделениями по вопросам миграции оформлено 1 767 254 патентов на работу иностранных граждан и лиц без гражданства и 126 879 разрешений на работу².

В соответствии с законом патент - документ, подтверждающий право иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, за исключением отдельных категорий иностранных граждан, на временное осуществление на территории субъекта Российской Федерации трудовой деятельности³.

Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина продлевается при выдаче иностранному гражданину патента, при продлении срока действия патента или при переоформлении патента. При этом согласно закону патент выдается иностранному гражданину на срок от одного до двенадцати месяцев.

Действие патента может неоднократно продлеваться на период от одного месяца, но не более, чем на двенадцать месяцев со дня выдачи патента.

При этом патент считается продленным на период, за который уплачен налог на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа.

В ином случае срок действия патента прекращается со дня, следующего за последним днем периода, за который уплачен налог на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа.

На сегодняшний день ситуация складывается таким образом, что в случае утраты иностранным гражданином квитанций об уплате фиксированного авансового платежа провести проверку действительности патента в режиме реального времени не представляется возможным, что отрицательно сказыва-

ется на эффективности контрольно-надзорной деятельности в сфере миграции за законностью нахождения иностранных граждан и осуществления ими трудовой деятельности.

В дальнейшем в суде возникают проблемы при рассмотрении вопроса о вынесении постановления об административном выдворении иностранного гражданина, имеющего на руках бланк патента, но не имеющего при себе квитанции об уплате фиксированного платежа. В данной ситуации нет возможности доказать, с какого времени иностранный гражданин утратил законное основания на пребывание и осуществление трудовой деятельности на территории Российской Федерации. В указанных случаях необходимо провести мероприятия по автоматизации передачи информации об уплаченном авансовом платеже по патенту в центральную базу данных учета иностранных граждан «Мигрант» МВД России, для возможности решения вопроса о законности нахождения иностранного гражданина на территории Российской Федерации, при установлении его в ином регионе (не по месту получения патента).

Еще одной дилеммой осуществления иммиграционного контроля за пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства является так называемая проблема «90 из 180», для граждан из безвизовых стран, которые осуществляют трудовую деятельность по патентам. В соответствии с законом иностранные граждане могут находиться на территории Российской Федерации 90 суток суммарно в течение каждого периода в 180 суток, за исключением отдельных случаев. При этом непрерывный срок временного пребывания в Российской Федерации указанного иностранного гражданина не может превышать 90 суток. При пересечении государственной границы пограничная служба ФСБ России не информирует иностранных граждан и не запрещают им въезд в случае нарушения данного правила. Миграционный учет носит при этом уведомительный характер.

При постановке на миграционный учет через почтовое отделение или МФЦ⁴ иностранных граждан не уведомляют о том, что они находятся на территории России более установленного периода в 90 суток⁵. Также при подаче пакета документов для получения патента в ФГУП ПВС⁶ России МВД России сотрудниками не проверяется законность пребывания иностранного гражданина на территории Российской Федерации.

При этом, при получении уведомления о прибытии должностные лица подразделений по вопросам миграции обязаны сократить срок пребывания иностранного гражданина. Кроме того, данный иностранный гражданин подлежит административной ответственности в соответствии с ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ⁷.

² По данным ГУВМ МВД России.

³ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан» (далее по тексту - закон).

⁴ Многофункциональный центр.

⁵ Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

⁶ Федеральное государственное унитарное предприятия «Паспортно-визовый сервис» МВД России.

⁷ Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Денежные средства, потраченные на приобретение патента (на сегодняшний день около 20-30 тысяч рублей, при этом, зачастую патент оформляется за счет работодателя – гражданина РФ) не возвращаются, что в последствии приводит к жалобам как со стороны иностранных граждан, так и со стороны потенциальных работодателей.

Решение указанной проблемы, на наш взгляд, возможно путем внесения изменений в соответствующие нормативные правовые акты, в том числе, регламентирующие деятельность пограничного управления ФСБ России, почты России, которые позволят ограничить въезд и пребывание на территории Российской Федерации иностранных граждан, нарушающих установленное правило пребывания (не более 90 суток из каждых 180).

В соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан ежегодно уведомлять о подтверждении своего проживания в Российской Федерации территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции по месту получения данным иностранным гражданином вида на жительство. Однако в законе не указано, что иностранный гражданин к уведомлению о подтверждении своего проживания в Российской Федерации должен приложить справки о доходах, копии налоговой декларации или иного документа, подтверждающего размер и источник законного дохода данного иностранного гражданина за очередной год со дня получения им вида на жительство в Российской Федерации.

Существует практика, когда при подаче ежегодного уведомления иностранные граждане прикладывают справку о наличии банковского вклада с указанием номера счета и суммы вклада, без подтверждения источника поступления данных средств. Как правило, данные банковские вклады иностранные граждане открывают только для того чтобы подать ежегодное уведомление, берутся в долг у сторонних лиц и после осуществления банковской выписки снимаются со счета. Данная практика вызывает затруднения при аннулировании ранее выданных разрешений на временное проживание и видов на жительство.

Кратко остановимся на имеющейся в настоящее время проблеме выдворения и депортации иностранных граждан и лиц без гражданства. Процедура депортации иностранного гражданина урегулирована приказом МВД России от 24 апреля 2020 г. № 239 «Об утверждении Порядка депортации иностранных

граждан и лиц без гражданства Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами»⁸. Нормативная база, регламентирующая деятельность МВД России по административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства, отсутствует, что в свою очередь влечет проблемы по порядку исполнения решений об административном выдворении в форме самостоятельного контролируемого выезда.

Кроме того, действующим законодательством не определен срок, в течение которого иностранный гражданин обязан покинуть территорию Российской Федерации после отбытия наказания в случае, если Минюстом РФ не вынесено решение о нежелательности пребывания на территории Российской Федерации.

Особую остроту имеет проблема депортации иностранных граждан и лиц без гражданства, освобожденных из исправительных учреждений, больных открытой формой туберкулеза.

Согласно Рекомендациям по организации мероприятий по перевозке (депортации) иностранных граждан, больных туберкулезом⁹, следует, что иностранные граждане, больные активной формой туберкулеза, представляют опасность для окружающих их лиц во время депортации в транспортных средствах, задействованных для их перевозки.

Иностранных граждан и лиц без гражданства, больных активными формами туберкулеза, до депортации рекомендуется госпитализировать в медицинский стационар туберкулезного профиля при отсутствии возможности их изоляции в очаге по месту проживания. При этом указанным лицам перед депортацией в целях абацилирования¹⁰ рекомендуется пройти курс лечения противотуберкулезными препаратами в условиях стационара.

Иностранные граждане зачастую не имеют желания лечиться в стационаре, в то же время принудительное содержание в стационаре не предусмотрено. В связи с этим такие иностранные граждане, как правило, направляются в противотуберкулезные диспансеры для лечения и последующей депортации. Однако в противотуберкулезных диспансерах нет условий для осуществления «охраны» таких граждан, что способствует тому, что они могут самовольно покинуть лечебное учреждение, и решение о депортации в свою очередь останется без исполнения.

Таким образом, несовершенство миграционного законодательства негативно отражается на работе подразделений по вопросам миграции в части реализации государственной политики в указанном направлении.

Рецензент: Филиппов О.Ю., начальник кафедры экономической теории и финансового права Омской академии МВД России, к.ю.н., доцент.

⁸ Приказ МВД России от 24 апреля 2020 г. № 239 «Об утверждении Порядка депортации иностранных граждан и лиц без гражданства Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами».

⁹ МР 3.1.2.0078-13. 3.1.2. Эпидемиология. Профилактика инфекционных болезней. Инфекции дыхательных путей. Рекомендации по организации мероприятий по профилактике распространения туберкулеза при перевозке (депортации) иностранных граждан, больных туберкулезом. Методические рекомендации.

¹⁰ Прекращения выделения бактерий туберкулеза.

РЕЗЕПКИН АЛЕКСАНДР МИХАЙЛОВИЧ

кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доцент, 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, post@oimsla.edu.ru

СТАТЬЯ 264 УПК РФ ТРЕБУЕТ ГАРАНТИЙ

REZEPKIN ALEKSANDR MIKHAILOVICH

candidate of legal sciences, associate professor of the Department of procedural criminal law and criminalistics, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, post@oimsla.edu.ru

ARTICLE 264 OF THE CODE OF CRIMINAL PROCEDURE REQUIRES GUARANTEES

Аннотация. В статье на основе анализа отечественного законодательства и судебной практики обозначены вопросы необходимости обеспечения реализации ст. 264 УПК РФ, высказываются собственные теоретические суждения, приводится новая редакция ст. 264 УПК РФ и ее гарантии.

Ключевые слова: Статья 264 УПК РФ, гарантии, судья, председательствующий, секретарь судебного заседания, помощник судьи, свидетель, лица, в отношении которых уголовные дела выделены в отдельное производство в связи с заключением с ними досудебного соглашения о сотрудничестве, судебный пристав по обеспечению установленного порядка деятельности судов, протокол судебного заседания.

Review. The article, based on the analysis of domestic legislation and judicial practice, identifies the issues of the need to ensure the implementation of Article 264 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation, expresses its own theoretical judgments, provides a new version of Article 264 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation and its guarantees.

Keywords: Article 264 of the Code of Criminal Procedure, judge, presiding judge, court session secretary, assistant judge, witness, persons in respect of whom criminal cases are separated into separate proceedings in connection with the conclusion of a pre-trial agreement on cooperation with them, bailiff to ensure the established procedure for the activities of courts, the minutes of the court session.

Норма, содержащаяся в ст. 264 УПК РФ, которая никогда не вызывала бурных дискуссий с позиции практики ее реализации в отечественном уголовном судопроизводстве. Большинство процессуалистов она трактуется, как удаление явившихся свидетелей до начала их допроса из зала судебного заседания. Она не стала бы предметом настоящей статьи, если бы не один случай в коридоре районного суда, где два свидетеля эмоционально обсуждали обстоятельства рассматриваемого дела до начала их допроса в зале судебного заседания. Более того, один из свидетелей взволнованно интересовался, как вести себя в зале, а главное, просил уточнить ряд фактов, поскольку они не были ему известны с тем, чтобы впоследствии их подробно воспроизвести в момент допроса с участием сторон и председательствующего. Оба свидетеля - очевидца дали идентичные показания. В протоколе судебного заседания слово в слово содержались одинаковые вопросы и ответы на них. Хотя изначально один из свидетелей не владел боль-

шей частью информации.

Статья 264 УПК РФ явилась результатом советского наследия. УПК РСФСР в ст. 170 закреплял, что явившиеся свидетели до начала их допроса удаляются из зала судебного заседания¹. Председательствующий принимает меры к тому, чтобы допрошенные судом свидетели не общались с недопрошенными свидетелями. Что в сущности осталось неизменным в первоначальной редакции ст. 264 УПК РФ², за исключением того, что принимать соответствующие меры должен не председательствующий, а судебный пристав. При анализе процессуальной эволюции этой нормы следует отметить непоследовательность законодателя, которая проявляется в том, что, закрепив в УПК РФ в 2009 г. гл. 40.1³, он забыл о необходимости упоминания в других статьях УПК РФ о лицах, в отношении которых уголовные дела выделены в отдельное производство в связи с заключением с ними досудебного соглашения о сотрудничестве. Лишь по прошествии 9 лет, в 2018 г., ст. 264 УПК РФ наполнилась новым

¹ УПК РСФСР утв. ВС РСФСР 27.10.1960 г.

² УПК РФ 18 декабря 2001 года N 174-ФЗ.

³ УПК РФ с изменениями, внесенными Федеральным законом от 29.06.2009 N 141-ФЗ.

содержанием⁴, согласно которому стал актуальным вопрос удаления наряду со свидетелями указанных выше лиц, в отношении которых уголовные дела выделены в отдельное производство в связи с заключением с ними досудебного соглашения о сотрудничестве. Как мы полагаем, решение вопроса удаления свидетелей должно осуществляться исключительно по распоряжению председательствующего и расцениваться, как *обязанность* данного должностного лица. На практике мы неоднократно наблюдали у разных судей, ведущих процесс, примеры негативного толка, когда свидетели удалялись с «легкой руки», по указанию секретаря судебного заседания. По нашему предположению, подобные действия явились следствием ст. 262 УПК РФ где закреплено, что помощник судьи или секретарь судебного заседания докладывает о явке лиц, которые должны участвовать в судебном заседании, и сообщает о причинах неявки отсутствующих. Вследствие этого активность секретаря в решении вопроса проверки явки лиц, которые должны участвовать в судебном заседании, переключалась к вопросу о необходимости удаления свидетелей до начала их допроса. По нашему убеждению, последнее вызвано ненадлежащим поведением судей, что недопустимо. Согласно ст. 243 УПК РФ председательствующий руководит судебным заседанием, принимает все предусмотренные меры по обеспечению состязательности и равноправия сторон и обеспечивает соблюдение распорядка судебного заседания, разъясняет всем участникам судебного разбирательства их права и обязанности, порядок их осуществления, а также знакомит с регламентом судебного заседания. При этом, возражения любого участника судебного разбирательства против действий председательствующего заносятся в протокол судебного заседания. Примечательно то, что в большинстве из изученных нами выборочно 24 протоколов судебного заседания содержалось примерно следующее: «В судебное заседание явились: А, В ... Не явились: свидетели С, Т о времени и месте судебного заседания извещены надлежащим образом, причину неявки суду не сообщили. Устанавливается личность подсудимого: Е. 10.03.1065 года рождения...» и др. В 22 протоколах не было сведений об удалении свидетелей из зала судебного заседания. Во всех протоколах отсутствовало указание на распоряжение председательствующего об удалении свидетелей и только в двух протоколах содержались следующие формулировки: «Свидетели удалены из зала судебного заседания», «Явившиеся свидетели удалены из зала судебного заседания». В 22 протоколах, где отсутствовали указания на удаление свидетелей из зала судебного заседания, сразу после проверки явки и выяснения причин неявки свидетелей фиксировались факты удостоверения личности подсудимого и своевременности

ти вручения ему копии обвинительного заключения или обвинительного акта, что было нами установлено в процессе работы в составе комиссии квалификационной коллегии судей Оренбургской области по самостоятельной проверке жалоб и сообщений, содержащих сведения о совершении судьей дисциплинарного проступка. Нередки случаи, когда инициаторами дисциплинарного производства в отношении судей выступали их секретари или помощники. Работая с 2017 по 2019 г. в составе экзаменационной комиссии Оренбургской области по приему квалификационного экзамена на должность судьи, при проверке выполненных кандидатами заданий, в частности проектов составленных процессуальных документов, мы сталкивались с теми же вопросами и нарушениями процессуального толка. Интересным представляется тот факт, что из кандидатов наиболее полно и грамотно составляли проекты не секретари судебных заседаний и помощники судей, которых было большинство, а прокурорские работники, следователи, дознаватели, адвокаты, работники организаций.

Возвращаясь к практике анализа протоколов судебных заседаний уже рассмотренных уголовных дел, создается впечатление, что ст. 264 в УПК РФ нет. В одном из протоколов было следующее: «В судебное заседание явились: Председательствующий открывает судебное заседание и объявляет какое слушается дело» и далее по протоколу «Из вызванных в судебное заседание не явились: Устанавливается личность подсудимого: ...»⁵. В начале документа о свидетелях, показания которых занесенные в протокол судебного заседания и согласно ч. 2 ст. 74 УПК РФ признаются самостоятельным видом доказательства, ничего не говорится, а далее по тексту они допрашиваются в рамках судебного следствия, имеется подписка о разъяснении им прав, обязанностей и ответственности, предусмотренных ст. 56 УПК РФ, которая приобщается к протоколу. Примечательно то, что на данный протокол судебного заседания никто не приносил замечания и он, а равно все уголовное дело, впоследствии были предметом рассмотрения вместе с поданной защитником апелляционной и кассационной жалобами в вышестоящих судебных инстанциях. Настораживает тот факт, что во всех 24 протоколах судебного заседания отсутствовали указания на разъяснение председательствующим обязанности в виде запрета общения. По нашему глубокому убеждению, вопрос явки лиц, участвующих в судебном заседании, требует трепетного к себе отношения, ибо от его надлежащего разрешения зависит законность рассмотрения дела. Секретари судебных заседаний должны заблаговременно до начала процесса принимать все необходимые меры, обеспечивающие его дальнейшую эффективность⁶. Однако содержание целого ряда протоколов в части

⁴ УПК РФ с изменениями, внесенными Федеральным законом от 30.10.2018 N 376-ФЗ.

⁵ О причинах подобных формулировок можно только догадываться. Однако, мы должны исходить из того, что в протоколе должно фиксироваться все происходящее в судебном разбирательстве, в том числе и вопросы явки, удаления, запрета общения...

⁶ П.п. 9.1 и 9.12 п. 9 Инструкции по судебному делопроизводству в верховных судах республик, краевых и областных судах, судах городов федерального значения, судах автономной области и автономных округов, утвержденной приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 15.12.2004 N 161 (ред. от 28.10.2019), а также п.п. 5.1-5.14 п. 5 Инструкции по судебному делопроизводству в районном суде, утвержденной приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 29.04.2003 N 36 (ред. от 21.10.2019) и др.

обозначенного исследования оставляет желать лучшего. Секретари судебного заседания в свое оправдание по результатам проведенного личного и анонимного интервьюирования ссылались на различные причины подобного содержания протоколов и их неполноту, противоречивость, среди которых наряду с шаблоном, доставшимся от предыдущего секретаря, невнимательностью, вызванной тяжелой нагрузкой и пассивностью судей, председательствующих в деле, было отсутствие единого бланка протокола судебного заседания. Настораживает то, что протоколы судебного заседания в разных районных судах одного субъекта РФ могут содержать принципиальные отличия. Вместе с тем, по нашему убеждению, уголовный процесс и документы его подтверждающие, это не та сфера деятельности, где можно вести речь об импровизации. Как нам представляется, подобное свидетельствует о необходимости определения единства формы и содержания протоколов судебного заседания в целях неуклонного следования букве уголовно-процессуального закона.

Примечательно то, что в ст. 264 в отличие от ст. 261, ст. 263, статей 265-271 гл. 36 УПК РФ нет прямого указания на председательствующего, хотя очевидность его определяющей процессуальной роли налицо. Абстрагируясь от приведенных примеров изученных нами уголовных дел и протоколов судебных заседаний, практики наверняка подтвердят тот прискорбный факт, что председательствующие не обременяют себя разъяснением вышеприведенной обязанности в виде запрета общения, что, как мы полагаем, сводит на нет смысл рассматриваемой нормы и указывает на необходимость внесения в нее изменений. В целях исключения двусмысленности считаем необходимым в *ч. 1 ст. 264 УПК РФ закрепить следующую формулировку: «По распоряжению председательствующего явившиеся свидетели и лица, в отношении которых уголовные дела выделены в отдельное производство в связи с заключением с ними досудебного соглашения о сотрудничестве, до начала их допроса удаляются в сопровождении судебного пристава из зала судебного заседания. При этом председательствующий указывает на их место нахождения до вызова на допрос и разъясняет обязанность, согласно которой не допрошенные судом свидетели и лица, в отношении которых уголовные дела выделены в отдельное производство в связи с заключением с ними досудебного соглашения о сотрудничестве, не могут общаться друг с другом, а равно допрошенными свидетелями, а также с ины-*

ми лицами, находящимися в зале судебного заседания».

Указание на сопровождение судебным приставом обусловлено тем, что именно он согласно ч. 4 ст. 257 УПК РФ обеспечивает порядок судебного заседания, выполняет распоряжения председательствующего. Кроме того, требования судебного пристава обязательны для лиц, присутствующих в зале судебного заседания. Что позволит гарантировать нахождение свидетелей и лиц в указанном месте, а главное невозможность общения и как итог, объективность, обособленность показаний свидетелей. Мы намеренно указываем на принципиальную важность формулировки «не могут общаться друг с другом», поскольку в действующей редакции УПК РФ после удаления свидетелей и лиц, в отношении которых уголовные дела выделены в отдельное производство в связи с заключением с ними досудебного соглашения о сотрудничестве, а они относятся к условной категории недопрошенных, запрета на их общение нет. Вследствие этого недопрошенные свидетели могут оказать серьезное влияние на содержание показаний друг друга.

Вследствие чего, ч. 2 ст. 264 УПК РФ должна быть следующей: «Судебный пристав принимает меры к тому, чтобы не допрошенные судом свидетели и лица, в отношении которых уголовные дела выделены в отдельное производство в связи с заключением с ними досудебного соглашения о сотрудничестве, не общались друг с другом, а равно допрошенными свидетелями, а также с иными лицами, находящимися в зале судебного заседания»⁷.

Анализируя изложенное, понятно, что сегодня лиц, находящихся за пределами зала судебного заседания, никто не контролирует ввиду катастрофической нехватки штатных единиц судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов⁸. В каждом в зале судебного заседания во время судебного разбирательства по общему правилу присутствует только один судебный пристав. Хорошо, если так, но чаще всего в целом ряде районных судов и участков мировых судей Оренбургской области подобное является исключением. Мы неоднократно были свидетелями, когда один судебный пристав по ОУПДС выполнял свои непосредственные профессиональные функции в двух залах судебных заседаний, что официально подтверждалось тщательно изученной нами соответствующей постовой ведомостью расстановки судебных приставов по ОУПДС, подписанной старшим

⁷ Полная редакция указанной нормы: «Статья 264. Удаление свидетелей и лиц, в отношении которых уголовные дела выделены в отдельное производство в связи с заключением с ними досудебного соглашения о сотрудничестве, из зала судебного заседания
1. По распоряжению председательствующего явившиеся свидетели и лица, в отношении которых уголовные дела выделены в отдельное производство в связи с заключением с ними досудебного соглашения о сотрудничестве, до начала их допроса удаляются в сопровождении судебного пристава из зала судебного заседания. При этом председательствующий указывает на их место нахождения до вызова на допрос и разъясняет обязанность, согласно которой не допрошенные судом свидетели и лица, в отношении которых уголовные дела выделены в отдельное производство в связи с заключением с ними досудебного соглашения о сотрудничестве, не могут общаться друг с другом, а равно допрошенными свидетелями, а также с иными лицами, находящимися в зале судебного заседания.

2. Судебный пристав принимает меры к тому, чтобы не допрошенные судом свидетели и лица, в отношении которых уголовные дела выделены в отдельное производство в связи с заключением с ними досудебного соглашения о сотрудничестве, не общались друг с другом, а равно допрошенными свидетелями, а также с иными лицами, находящимися в зале судебного заседания».

⁸Далее - судебные приставы по ОУПДС.

смены на объекте⁹, в которой была определена численность личного состава, список отсутствующих судебных приставов по ОУПДС, № поста, вид поста, фамилия, имя, отчество судебного пристава по ОУПДС и другие сведения, прямо указывающие на отсутствие возможности реализации положений ст. 264 УПК РФ. Уже никого не удивляет то, когда секретарь судебного заседания, пусть редко, но выполняет отдельные функции судебного пристава, пытаюсь усмирить разбушевавшихся участников спора, или буквально выбегает из зала судебного заседания за судебным приставом, поскольку председательствующий и другие участники уголовного судопроизводства не могут обеспечить дисциплину. Подобное поведение судебных приставов является недопустимым. Благо в судебной практике не так много примеров реальной угрозы причинения вреда жизни и здоровью участников процесса, в противном случае, маловероятно, что судебный пристав, используя предоставленную ему законом возможность применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия смог бы предотвратить нежелательные последствия, находясь вне зала судебного заседания. В правилах пребывания посетителей в различных судах сказано о том, что посетители суда обязаны до приглашения в зал судебного заседания находиться в месте, указанном судьей, секретарем судебного заседания, работником аппарата суда либо судебным приставом по ОУПДС¹⁰. Возникает вопрос, а где оно - место, специализированное помещение судебного органа власти? Его просто нет. В лучшем случае, это коридор суда, где в большинстве своем отсутствуют скамейки или они есть, но их недостаточно, на которые можно присесть, дожидаясь волнительного момента допроса¹¹.

Руководствуясь изложенным, мы склоняемся к необходимости решения обозначенных выше вопросов, среди которых приоритетным является уве-

личение численности штата судебных приставов по ОУПДС, что явно не согласуется с событиями весны 2020 г., когда в период пандемии (COVID – 19) были увольнения судебных приставов. Чем вызваны подобные меры? Не вдаваясь в детализацию последних и их финансовой составляющей, а она очевидна, считаем, что гарантом обеспечения реализации приведенных нами предложений должен стать не уголовно-процессуальный закон, а правоустанавливающие документы, регламентирующие деятельность Судебного департамента при Верховном Суде РФ¹² и ФССП России, где определяющая роль принадлежит судебным приставам, на что указывают статьи: 40, 113, 151, 230, 257, 258, 264, 392, 446.2, 446.3, 446.5, 473.7 УПК РФ, среди которых напрямую связаны с обозначенной проблематикой только ст. 257, ст. 258 и ст. 264 УПК РФ.

Именно ФССП России призвана обеспечить установленный порядок деятельности судов и охрану зданий, помещений судов, а также определить порядок организации деятельности судебных приставов в этой области, посредством издания соответствующих приказов, указаний и распоряжений. Согласно которым судебный пристав субъекта РФ и старший судебный пристав, и судебные приставы по ОУПДС, руководствуясь ст. 11 Федерального закона от 21.07.1997 N 118-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации» обеспечивают в суде, а при выполнении отдельных процессуальных действий вне здания, помещений суда безопасность судей, присяжных заседателей и иных участников судебного процесса, поддерживают общественный порядок в здании, помещениях суда, а главное выполняют *распоряжения* председателя суда, *председательствующего в судебном заседании судьи* по обеспечению общественного порядка в здании, помещениях суда¹³. Примечательно то, что механизм реализации всего изложенного давно законодательно разработан¹⁴, остается откры-

⁹ Приказ ФССП России от 29.05.2020 № 441 «О внесении изменений в Порядок организации деятельности судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов, утвержденный приказом федеральной службы судебных приставов от 17.12.2015 № 596» (зарег. Минюстом России 05.06.2020 № 58596).

¹⁰ Приложение № 1 к приказу Оренбургского областного суда от 23.07.2020г. №189, приложение № 1 к приказу Оренбургского областного суда от 20.01. 2020 г. № 21/о правил пребывания посетителей в Оренбургском областном суде. Правила внутреннего распорядка Оренбургского областного суда (утв. приказом от 03.05.2007 г. №73/0.

¹¹ К числу служебных помещений зданий судов относятся помещения, предназначенные для хранения судебных дел (кабинеты работников аппарата суда и архивы), документации и материально-технических ценностей (гаражи, склады, камеры хранения вещественных доказательств и т.д.) и места общего пользования (залы судебных заседаний, коридоры, холлы, буфеты, туалеты, лестничные марши, т.е. помещения, которые располагаются после 1-го поста). См.: Правила поведения посетителей в зданиях судов и помещениях судебных участков мировых судей в Оренбургской области.

¹² Федеральный закон от 08.01.1998 N 7-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» и др. акты.

¹³ Порядок организации деятельности судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов, утвержденный приказом ФССП России от 17.12.2015 № 596 в ред. от 29.05.2020 № 441.

¹⁴ Указ Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1316 «Вопросы Федеральной службы судебных приставов» (в ред. от 01.01.2020); Приказ ФССП России от 29.05.2012 № 256 «Об утверждении Регламента Федеральной службы судебных приставов» (в ред. от 29.01.2018); Приказ ФССП России от 29.05.2020 № 441 «О внесении изменений в Порядок организации деятельности судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов, утвержденный приказом федеральной службы судебных приставов от 17.12.2015 № 596»; Приказ ФССП России от 13.03.2020 № 188 «Об утверждении Порядка организации кадровой работы, в том числе воспитательной работы, в органах принудительного исполнения Российской Федерации» (зарег. Минюстом России 27.03.2020 № 57884); Приказ ФССП России от 09.10.2020 № 717 «О внесении изменений в приказ Федеральной службы судебных приставов от 23.01.2006 № 42-к «О мерах по повышению уровня правового обеспечения деятельности Федеральной службы судебных приставов» (зарегистрирован Минюстом России 03.11.2020, регистрационный № 60719); Приказ ФССП России от 29.05 2020 г. №425 «Об утверждении Положения об Управлении по организации обеспечения установленного порядка деятельности судов» и др.

тым вопрос о том, почему он функционирует ненадлежащим образом?!

Помимо приведенных выше положений, в качестве гарантий, исключающих ложь под страхом ответственности и обеспечивающих надлежащее поведение участников уголовного судопроизводства, можно назвать ряд норм, закрепленных в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, уголовном и уголовно-процессуальном законах. Так, востребованной при совершении административных правонарушений в суде является ст. 17.3 Неисполнение распоряжения судьи или судебного пристава по обеспечению установленного порядка деятельности судов, в которую, как нам представляется, давно следует внести изменения в части ужесточения санкций. В уголовно-процессуальном законе РФ ключевую роль играет ч. 6 ст. 56, где свидетелю разъясняется содержание ст. 161 УПК РФ и статей 307, 308, 310 УК РФ. Привлекает внимание то, что согласно ст. 56.1 УПК РФ статус лица, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве по сути ничем не отличается от свидетеля, за исключением того, что он, как и подозреваемый, обвиняемый не предупреждается об ответственности за дачу заведомо ложных показаний либо отказ от дачи показаний. В случаях совершения посетителями суда преступных действий они несут ответственность в соответствии со статьями 294-298.1 УК РФ, где в рассматриваемом контексте нельзя оставить в стороне ст. 297 Неуважение к суду. Безусловно, приведенные нормы УК РФ должны заслуживать одобрения и признания их воспитательной состоятельности, однако следственно-судебная практика их реализации порождает ряд вопросов. Ввиду примечаний к статьям 307 и 308 УК РФ свидетель может избежать уголовной ответственности. Интересным представляется тот факт, что исходя из содержания примечания ст. 307 УК РФ, свидетель должен сам добровольно заявить в ходе досудебного производства или судебного разбирательства до вынесения приговора суда или решения суда о

ложности данных им показаний, что безусловно подкупает злоумышленников своей лояльностью. Вместе с тем, из анализа 2 протоколов судебного заседания ложность показаний была установлена судом, с участием сторон, посредством анализа доказательств в рамках судебного следствия, после чего лицо добровольно заявило следующее, цитируем по протоколу: «я врал, потому что боялся его брата, он заставил меня». Как бы там ни было уголовной ответственности нет. В итоге доказывание выступает одним из индикаторов лжи, что заставило нас задуматься над вопросом добровольности заявления, сделанного свидетелем. В приведенном нами примере в уголовном деле речь шла о противоречивых сведениях, которые в момент их исследования спровоцировали свидетеля признать ложность своих показаний. А как установить ложь, если все свидетели дают по сути идентичные показания в ходе предварительного расследования и судебного разбирательства? Интересным представляется то, что по результатам изученных нами материалов отчетов в Управлении правовой статистики, информационных технологий и защиты информации прокуратуры Оренбургской области на территории нашего субъекта за последние 5 лет по ст. 307 УК РФ было возбуждено и направлено в суд для рассмотрения только 8 уголовных дел, что отчасти может указывать на латентность данных видов преступлений в виду их специфичности и необходимость разработки оптимальных способов установления ложности показаний.

Использование комплексного подхода к решению обозначенной проблемы, где наряду с указанными нормами приведенных сводных законодательных актов, стимулировать к надлежащему поведению свидетелей должна разработанная нами редакция ст. 264 УПК РФ, гарантией которой следует признать законодательство, регламентирующее деятельность ФССП России и Судебного департамента при Верховном Суде РФ, что будет способствовать минимизации лжи, недостоверных показаний свидетелей, обеспечивая при этом процессуальную дисциплину всех участников уголовного судопроизводства.

Рецензент: Шамардин А.А., доцент кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

САЮШКИНА ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, elena.zrb@mail.ru

КАЛЮЖИНА ВИКТОРИЯ МАКСИМОВНА

студентка 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, vika_kalyuzhina@mail.ru

СЛЕДСТВЕННЫЙ СУДЬЯ В РОССИЙСКОМ УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ: «ЗА» И «ПРОТИВ»

SAYUSHKINA ELENA VLADIMIROVNA

candidate of legal sciences, associate professor of the Department of procedural criminal law and criminalistics, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, elena.zrb@mail.ru

KALYUZHINA VICTORIA MAKSIMOVNA

4rd year full-time student of the Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, vika_kalyuzhina@mail.ru

INVESTIGATING JUDGE IN THE RUSSIAN CRIMINAL PROCESS: «FOR» AND «AGAINST»

Аннотация: Разработчики Концепции судебной реформы в Российской Федерации, рассуждая о расширении состязательных начал в уголовном судопроизводстве, совершенно справедливо связали это важнейшее направление проводимой реформы с предварительным расследованием, для которого состязательность менее всего была характерна. В этой связи, сегодня наиболее остро обсуждается вопрос о новой фигуре в российском уголовном процессе – следственном судье. В контексте развернувшейся дискуссии в статье исследуются аргументы «за» и «против» введения в уголовное судопроизводство России института специализированных следственных судей, исследуются различные точки зрения, приводятся предложения по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: предварительное расследование, следственный судья, состязательность, доказательства.

Review. The developers of the Concept of Judicial Reform in the Russian Federation, arguing about the expansion of adversarial principles in criminal proceedings, quite rightly linked this most important area of the ongoing reform with the preliminary investigation, for which adversarial nature was least characteristic. In this regard, today the most heated discussion is the issue of a new figure in the Russian criminal process - an investigating judge. In the context of the ensuing discussion, the article examines the arguments «for» and «against» the introduction of the institution of specialized investigating judges into criminal proceedings in Russia, substantiates various points of view, provides reasoned proposals and counter-argued conclusions.

Keywords: preliminary investigation, investigating judge, adversarial nature, evidence.

Одним из волнующих вопросов, связанных с досудебным производством по уголовным делам, обеспечением справедливого и беспристрастного анализа доказательств и разрешением споров, возникающих в ходе предварительного расследования, является введение института следственного судьи. Данный участник ранее существовал в рос-

сийском уголовном процессе. Он был введен в связи с принятием нового Устава уголовного судопроизводства в 1864 году и создавал определенные гарантии обеспечения состязательности, равенства сторон и справедливости правосудия. Однако, несмотря на то, что рассматриваемый институт вводился на долгосрочную перспекти-

ву, в 1928 году в связи с переходом следственного аппарата в ведение прокуратуры, он прекратил свое существование¹.

Существует и другая точка зрения относительно рассматриваемого института в российском уголовном процессе. Так, А.М. Багмет и Ю.А. Цветков отмечают, что в действительности в России должности следственного судьи никогда не существовало. Судебный следователь – это лицо, которое вело предварительное следствие, находясь в административном подчинении суду. Следственный судья не следователь, а именно судья, но только специализирующийся на судебном контроле на досудебной стадии. Он санкционирует обыски, аресты, рассматривает жалобы на действия следователя, т.е. делает все то, что в нашей стране делают обычные судьи. В процессе расследования такой судья не вмешивается и следственных действий не производит. Лишь в немногих странах (Франция, Бельгия, Нидерланды) следственный судья – это следователь, проводящий расследование и при этом наделенный рядом судебных полномочий, в том числе, до недавнего времени, и правом заключать обвиняемых под стражу².

А.В. Смирнов предостерегает читателей: нельзя путать следственного судью и судебного следователя. Судебный следователь хоть и состоит в штате суда, являясь судебным чиновником, но в неизмеримо большей степени уголовный преследователь, чем нейтральный арбитр. А следственный судья «поставлен над следствием». «В его власти только создать сторонам надлежащие условия для легализации тех или иных доказательств в порядке состязательных судебных следственных действий»³.

Важно отметить, что и на современном этапе следственные судьи существуют в ряде развитых государств, таких как: Испания, Бельгия, Германия, Франция, Нидерланды, Швейцария, Литва, Латвия, Молдова, Украина. Главными целями их деятельности являются обеспечение прав, свобод и законных интересов граждан в уголовном процессе, справедливости и равенства сторон, а также расширение судебного контроля над органами досудебного расследования.

Дискуссия о необходимости следственных судей началась давно. Еще в 2012 году председатель Конституционного Суда Российской Федерации

Валерий Зорькин, выступая на VIII Всероссийском съезде судей, говорил о создании такого института как о «назревшей необходимости». Он не только повысит эффективность судебного контроля в ходе расследования и объективность судебного разбирательства, но и поможет разорвать «обвинительную связку» между следствием и судом, о которой постоянно говорят в юридическом сообществе. И заодно хотя бы отчасти преодолеть «обвинительный уклон» в отечественном правосудии⁴.

В октябре 2014 года, аналогичные тезисы в общем виде высказала судья Конституционного Суда Российской Федерации в отставке Т.Г. Морщакова на встрече Совета по правам человека. Профессор Северо-Западного филиала Российского государственного университета правосудия А.В. Смирнов разработал «Предложения о компетенции и порядке формирования института следственных судей в Российской Федерации»⁵.

Но в итоге инициатива натолкнулась на противодействие со стороны правоохранительных органов, вспоминает Т.Г. Морщакова: «Верховный суд Российской Федерации разослал материалы всем заинтересованным ведомствам: в Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД РФ), Следственный комитет Российской Федерации (далее – СК РФ), Генеральную прокуратуру Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации и в свой Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. Два последних адресата согласились, что идея заслуживает проработки с организационной стороны, Генеральная прокуратура составила отрицательное заключение»⁶.

Но через несколько лет была сделана вторая попытка продвинуть инициативу. На заседании Совета по правам человека, в декабре 2019 года, вице-президент Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации Генри Резник предложил Владимиру Путину «вернуться к осмыслению фигуры следственного судьи», а он, в свою очередь, поручил разобраться в этом вопросе Верховному Суду Российской Федерации. Генри Резник пояснил, что даже те, кто возражал категорически против введения этой фигуры, сейчас смягчили свои позиции, и во многом это обусловлено неутешительной судебной статистикой в части разрешения судами вопросов, возник-

¹ Савицкая И.Г. Процессуальные и организационные проблемы становления института следственных судей (судебных следователей) в России: история и современность // Современное уголовно-процессуальное право России: уроки истории и проблемы дальнейшего реформирования. Сборник материалов Междунар. конф. к 60-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ В.В. Николюка. 2016. С. 314.

² Багмет А.М., Цветков Ю.А. Следственный судья как зеркало процессуальной революции // Российский судья. 2015. № 8. С. 22.

³ Следственные судьи : новая надежда // Адвокатская улица. [Электронный ресурс] URL: <https://advstreet.ru/article/sledstvennyye-sudi-novaya-nadezhda/> (дата обращения: 08.12.2020).

⁴ Следственные судьи : новая надежда // Адвокатская улица. [Электронный ресурс] URL: <https://advstreet.ru/article/sledstvennyye-sudi-novaya-nadezhda/> (дата обращения: 08.12.2020).

⁵ Смирнов А.В. Следственный судья: возрождение института // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2016. № 2. С. 196.

⁶ Письмо Генеральной Прокуратуры Российской Федерации на предложения руководителя Постоянной комиссии по гражданскому участию в правовой реформе Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека Т.Г. Морщаковой // [Электронный ресурс] URL: <https://genproc.gov.ru/documents/nauka/supervision/document-622573/> (дата обращения: 07.11.2020).

кающих при проведении предварительного расследования⁷.

Слова Генри Резника подтверждаются Председателем Верховного Суда РФ В. Лебедевым. Он

напомнил неутешительную статистику жалоб на действие или бездействие следователей и подчеркнул необходимость эффективного контроля за органами дознания (см. Таблица 1).

Таблица 1. Статистические данные рассмотрения ходатайств при производстве следственных действий⁸

| Показатель | 2017 год | | | 2018 год | | | 2019 год | | |
|---|-------------------|----------------|---------------|-------------------|------------------|----------------|-------------------|----------------|--------------|
| | Кол-во ходатайств | Удовлетворено | Отклонено | Кол-во ходатайств | Удовлетворено | Отклонено | Кол-во ходатайств | Удовлетворено | Отклонено |
| Об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу | 126 290 | 113 260 (89 %) | 11 860 (9 %) | 114 257 | 102 165 (89,4 %) | 10 976 (9,6 %) | 106 046 | 94 633 (89%) | 10 233 (9 %) |
| О продлении срока содержания под стражей | 214 848 | 209 805 (97 %) | 3 754 (1 %) | 216 717 | 211 210 (97,5 %) | 4 018 (1,9 %) | 217 822 | 211 248 (97 %) | 4 761 (2 %) |
| О производстве осмотра жилища при отсутствии согласия проживающих в нем лиц | 80 112 | 77 031 (96 %) | 2 268 (2 %) | 62 598 | 60 022 (95,9 %) | 1 756 (2,8 %) | 55 525 | 53 514 (96%) | 1 238 (2 %) |
| О производстве обыска и (или) выемки в жилище | 122 830 | 117 644 (95 %) | 3 923 (3 %) | 126 838 | 120 682 (95,1 %) | 4 173 (3,3 %) | 127 825 | 121 233 (94 %) | 4 321 (3 %) |
| О производстве личного обыска | 1 376 | 1 333 (96 %) | 32 (2 %) | 1 323 | 1 276 (96,4 %) | 31 (2,3 %) | 1 104 | 1 063 (96 %) | 30 (2 %) |
| Об ограничении конституционных прав граждан на неприкосновенность жилища в рамках ОРД | 36 517 | 36 431 (99 %) | 83 (1 %) | 108 817 | 107 734 (99 %) | 887 (0,8 %) | 161 157 | 159 881 (99 %) | 996 (1 %) |
| Жалобы на действия должностных лиц, осуществляющих уголовное производство | 121 828 | 5 898 (4 %) | 23 693 (19 %) | 19 | 1 (5,3 %) | 4 (21,1 %) | 60 | 7 (11 %) | 12 (20 %) |

В поддержку инициативы о введении следственного судьи выступает и федеральный судья в отставке С.А. Пашин. Он убежден, что будет огромным противодействием введению этого института⁹.

Следует также обратить внимание на то обстоятельство, что некоторые сообщества отнеслись к рассматриваемому институту скептически. «Можно сказать, что сейчас мы живём надеждой, – говорит адвокат Владимир Левин. – Я уже это проходил. В 2002 году, перед принятием нового УПК РФ, мы, адвокатское сообщество, в первую очередь добивались, чтобы арест производил не прокурор по представлению следователя, а суд. Тогда полагали, что судья вникнет в материалы и вынесет независимое от следствия решение. Что получилось – наблюдаем воочию. Система заработала как единый механизм. И норма,

за которую все ратовали, только усилила обвинительный уклон»¹⁰.

Адвокат М. Никонов указывает на другое важное препятствие – финансовый вопрос. «Поскольку денег для создания отдельной обособленной системы следственных судей нет, рискну предположить, что их могут просто выделить из общего числа судей, рассматривающих сейчас судебно-контрольные материалы наряду с уголовными делами. В итоге в число следственных судей попадут те же судьи, с теми же внутренними установками, рутинными практиками и наработанными шаблонами»¹¹.

В отзыве Генеральной прокуратуры РФ критикуется объём полномочий, отведённых следственным судьям. «Предложения о «легализации в качестве судебных» собранных сторонами доказательств порождены не только стремлением «существенно

⁷ Генри Резник не увидел в словах В.В. Путина критики института следственных судей // Адвокатская улица. [Электронный ресурс] URL: <https://advstreet.ru/news/genri-reznik-ne-uvidel-v-slovakh-putina-kritiki-instituta-sledstvennykh-sudey/> (дата обращения: 07.11.2020).

⁸ Официальный сайт Судебной статистики РФ // [Электронный ресурс] URL: <http://stat.api-пресс.рф/stats/ug/t/15/s/13> (дата обращения: 12.12.2020).

⁹ Следственные судьи : новая надежда // Адвокатская улица. [Электронный ресурс] URL: <https://advstreet.ru/article/sledstvennyye-sudi-novaya-nadezhda/> (дата обращения: 08.12.2020).

¹⁰ Следственные судьи : новая надежда // Адвокатская улица. [Электронный ресурс] URL: <https://advstreet.ru/article/sledstvennyye-sudi-novaya-nadezhda/> (дата обращения: 08.12.2020).

¹¹ См.: Там же.

выровнять возможности сторон обвинения и защиты», но и в целом недоверием авторов к следственным органам», – говорится в письме представителей Генеральной прокуратуры Российской Федерации на предложения руководителя Постоянной комиссии по гражданскому участию в правовой реформе Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека Т.Г. Морщаковой¹². Представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации настаивают на том, что нормы уголовно-процессуального законодательства, наоборот, ориентируют сторону обвинения на получение как уличающих доказательств, так и на проверку доказательств, лицо оправдывающих (статья 6 УПК РФ «Назначение уголовного судопроизводства»). Тем не менее, несмотря на то, что УПК РФ действительно закрепляет такое положение, это требование носит не «ориентирующий», как указано в отзыве, а предписывающий характер. То есть сторона обвинения в любом случае должна собирать оправдательные доказательства, но, как показывает практика, эта норма действующая, но не действенная. Яркий тому пример ситуация, когда следователь отказывает защитнику в приобщении к материалам дела в качестве доказательств заключение специалиста.

Досаду на избыточность формализации предварительного расследования, отражающуюся на сроках следствия и сроках содержания обвиняемых под стражей, следственным органам фактически предлагается заняться именно «бумажной писаниной», полагают представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации. К следственному судье придется обращаться за разрешением производства тех или иных следственных действий. Это неизбежно потребует представления в суд комплекта документов, а также временных затрат на принятие решения. Разумные сроки уголовного судопроизводства будут потрачены не на раскрытие преступления, сроки содержания обвиняемых под стражей необоснованно удлинятся, не будет обеспечена гибкость и быстрота следствия. Надо сказать, что, во-первых, следователи обращаются в суд в порядке ч. 2 ст. 29 УПК за разрешением на производство следственных действий. Во – вторых, ссылаясь на неоправданное затягивание сроков в виду отложения дела, игнорируется возможность следственного судьи рассматривать ходатайства следователя посредством видеоконференцсвязи. Ряд вопросов следственный судья мог бы рассматривать единолично без проведения судебного заседания. И, в – третьих, в соответствии с частью 3 статьи 165 УПК РФ следователь является участником судебного заседания.

Неоднозначное отношение к введению института следственного судьи имеет место и среди пред-

ставителей уголовно-процессуальной науки. Так, по мнению И.А. Федоровой «тезис сторонников концепции о предполагаемой экономии времени судебного разбирательства противоречит принципам гласности, устности и непосредственности»¹³. Нам представляется неверной данная точка зрения, поскольку именно с соблюдением данных общих условий следственный судья будет рассматривать жалобы на действия (бездействия) и решения должностных лиц в порядке статьи 125 УПК РФ.

По мнению Ю.Н. Шеховцова, введение должности следственного судьи «породит лишь дополнительное бумаготворчество». Получение согласия у следственного судьи потребует от органов предварительного расследования представления в суд значительного количества документов, а также временных затрат на принятие решения судом¹⁴. Мы не разделяем данную точку зрения, поскольку для принятия судом решений, указанных в ч. 2 ст. 29 УПК РФ, следователь или дознаватель обязаны представить в суд процессуальные документы для подтверждения обоснованности заявленного ходатайства.

Следует согласиться с мнением Ю.А. Ляхова, который утверждает, что в действующем уголовно-процессуальном законе досудебное производство потеряло свой прежний замысел, так как оно не охватывает важную деятельность суда на первых двух стадиях уголовного процесса. Введение института следственных судей, независимых от кого бы то ни было, в том числе и от судов, при которых они состоят, занимающихся только контролем за расследованием, позволит наконец-то исправить ряд проблем в российском уголовном процессе¹⁵.

Таким образом, следственный судья - это судья, к полномочиям которого относится осуществление судебного контроля за соблюдением прав, свобод и законных интересов лиц в уголовном судопроизводстве.

На основании изложенного предлагаются следующие направления деятельности следственного судьи:

- рассмотрение вопросов, изложенных в ч. 2 ст. 29 УПК РФ;

- по мотивированному ходатайству защитника, подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего, гражданского истца, гражданского ответчика, их представителей истребование и приобщение к уголовному делу сведений, документов, предметов, имеющих значение для уголовного дела, в случаях отказа следователем или дознавателем в удовлетворении ходатайства либо непринятия решения по нему в установленный законом срок;

- по мотивированному ходатайству защитника, подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего рассмат-

¹² Письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации на предложения руководителя Постоянной комиссии по гражданскому участию в правовой реформе Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека Т.Г. Морщаковой) // [Электронный ресурс] URL: <https://genproc.gov.ru/documents/nauka/supervision/document-622573/> (дата обращения: 07.11.2020).

¹³ Федорова И.А. Совершенствование уголовного законодательства путем введения института следственных судей // Сборник статей Уральского юридического института МВД России, 2018. С. 420.

¹⁴ Шеховцов Ю.Н. Быть ли в России следственным судьям // Прокурор. 2015. № 3. С. 29.

¹⁵ Ляхов Ю. А. Стоит ли кардинально изменять Российское судопроизводство? // Российская юстиция. 2015. № 10. С. 40.

ривает вопрос о назначении судебной экспертизы либо производстве органом уголовного преследования следственных действий, если следователем или дознавателем в удовлетворении такого ходатайства было необоснованно отказано либо не принято решение в установленный законом срок. Что касается предложений о назначении судебной экспертизы исключительно следственным судьей, нам представляется это неоправданным, поскольку следователь располагает большей информацией об обстоятельствах преступления при постановке вопросов эксперту, способен более точно их сформулировать. Кроме того, следователь обладает полномочиями по получению образцов для сравнительного исследования, которые впоследствии передаются эксперту для производства экспертизы;

- по ходатайству обвиняемого, подозреваемого, защитника, рассматривает вопрос о допросе лица в качестве свидетеля, если следователь или дознаватель отказал в удовлетворении ходатайства или решение по нему не было принято в установленный законом срок.

Как верно отмечает А.В. Смирнов, в досудебном производстве отсутствует текущий судебный контроль за доказыванием, а доказательства формируются только одной из сторон в процессе, а именно обвинителем, заинтересованным в исходе дела.

Следственный судья должен обладает полномочиями по рассмотрению жалоб на действия (бездействия) и решения должностных лиц, ведущих уголовное судопроизводство в порядке статьи 125 УПК РФ.

При этом следственный судья вправе:

1) требовать от должностных лиц, осуществляющих досудебное производство, дополнительной информации по рассматриваемому вопросу;

2) знакомиться со всеми материалами уголовного дела;

3) исследовать в ходе судебного заседания все обстоятельства, изложенные в жалобе.

Независимое процессуальное положение даст возможность следственному судье осуществлять процессуальный контроль за действиями (бездействиями) и решениями должностных лиц, ведущих уголовное судопроизводство в рамках законности применяемых ими мер и методов работы.

Следственный судья не должен предрешать вопросы, которые в соответствии с УПК РФ могут быть предметом судебного разбирательства при разрешении дела по существу, давать указания о направлении расследования.

Судья не может участвовать в рассмотрении уголовного дела, если ранее участвовал в данном деле в качестве следственного судьи.

Предлагается предусмотреть порядок обжалования решений следственного судьи. Прокурор, подозреваемый, обвиняемый, защитник, потерпевший, гражданский истец, гражданский ответчик, их представители вправе обратиться в жалобой или представлением на постановление следственного судьи в областной или приравненный к нему суд. Жалоба или представление подаются через следственного судью. Не позднее трех суток с момента поступления жалобы или представления осуществляется его проверка. Так имеется возможность оценить уровень обоснованности решений следственного судьи.

Таким образом, следственные судьи призваны обеспечить равенство возможностей сторон по собиранию и проверке доказательств в ходе досудебного производства, а также судебную защиту конституционных прав личности.

Библиографический список

1. Багмет А.М., Цветков Ю.А. Следственный судья как зеркало процессуальной революции // Российский судья. – 2015. – № 8. – С. 21-24.
2. Ляхов Ю.А. Стоит ли кардинально изменять Российское судопроизводство? // Российская юстиция. – 2015. – № 10. – С. 39-41.
3. Савицкая И.Г. Процессуальные и организационные проблемы становления института следственных судей (судебных следователей) в России: история и современность // Современное уголовно-процессуальное право России: уроки истории и проблемы дальнейшего реформирования. Сборник материалов Междунар. конф. к 60-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ В. В. Николюка. – 2016. – С. 314-318.
4. Смирнов А.В. Следственный судья: возрождение института // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. – 2016. – № 2. – С. 196-202.
5. Федорова И.А. Совершенствование уголовного законодательства путем введения института следственных судей // Сборник статей Уральского юридического института МВД России. – 2018. – С. 419-423.
6. Шеховцов Ю.Н. Быть ли в России следственным судьей // Прокурор. – 2015. – № 3. – С. 29-35.

Рецензент: Резепкин А.М., доцент кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н.

ШНИТЕНКОВ АНДРЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ

заместитель директора Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) по научной работе, доктор юридических наук, доцент, 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, post@oimsla.edu.ru

ДОЛЖНОСТНОЕ ЛИЦО И ЛИЦО, ВЫПОЛНЯЮЩЕЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ФУНКЦИИ В КОММЕРЧЕСКО ИЛИ ИНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ, В УГОЛОВНОМ ЗАКОНЕ

SHNITENKOV ANDREY VLADIMIROVICH

deputy director of the Orenburg Institute (branch) Kutafin University (MSLA) for research, doctor of law, associate professor, 460000, Orenburg, Komsomolskaya str., 50, post@oimsla.edu.ru

THE OFFICIAL AND THE PERSON PERFORMING THE MANAGERIAL FUNCTIONS IN A COMMERCIAL OR OTHER ORGANIZATION ORGANIZATIONS, IN THE CRIMINAL LAW

***Аннотация.** В научной статье рассматриваются проблемы уголовно-правовой регламентации и толкования понятий должностного лица и лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации.*

***Ключевые слова:** преступления против интересов службы, должностное лицо, лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации.*

***Review.** The scientific article deals with the problems of criminal law regulation and interpretation of the concepts of an official and a person performing managerial functions in a commercial or other organization.*

***Keywords:** crimes against the interests of the service, an official, a person performing managerial functions in a commercial or other organization.*

В Уголовном кодексе Российской Федерации (далее - УК РФ) разграничена ответственность за преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях (гл. 23) и преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (гл. 30). Это решение основано на концептуальной идее о том, что деятельность органов государственной власти и местного самоуправления является публичной (т.е. осуществляется от имени общества в интересах всего социума), а служба в коммерческих и иных (некоммерческих) организациях подчинена отношениям внутриорганизационного характера.

Среди специальных субъектов названных посягательств особо выделяются лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации, и должностное лицо.

В первоначальной редакции примечания 1 к ст. 201 гл. 23 УК РФ (с 01.01.1997 г.) **выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации** признавалось лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные обязанности в коммерческой организации независимо от формы собственности, а

также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением.

В свою очередь **должностными лицами** признавались лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ (примечание 1 к ст. 285 гл. 30 УК РФ).

Основное различие между указанными лицами заключается в выполняемых ими функциях и месте осуществления полномочий.

Вместе с тем вскоре после введения в действие УК РФ законодатель стал периодически корректировать приведенные определения рассматриваемых специальных субъектов преступлений.

В 1999 году Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» был дополнен ст. 7.1. «Государственная корпорация»¹. С этого момента лица, выполняющие управленческие функции в государственных корпорациях, при-

¹ См.: Федеральный закон от 8 июля 1999 г. № 140-ФЗ «О внесении дополнения в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3473.

знавались субъектами преступлений против интересов службы в коммерческих и иных организациях (гл. 23 УК РФ).

Однако Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 318-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» управленческий персонал государственных корпораций был отнесен к числу должностных лиц².

В пояснительной записке к законопроекту это объяснялось тем, что им предусмотрено создание некоммерческой организации в форме государственной корпорации, которая наделяется отдельными государственными полномочиями по управлению использованием атомной энергии, управлению безопасностью при использовании атомной энергии, осуществлению функций государственного заказчика государственного оборонного заказа в установленной сфере деятельности, управлению государственным запасом специального сырья и делящихся материалов, а также по осуществлению прав собственника имущества ряда федеральных государственных унитарных предприятий и учреждений³.

В 2009 году Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» был дополнен ст. 7.2. «Государственная компания», которая по правовому статусу имеет сходство с государственной корпорацией⁴. Несмотря на это, управленческий персонал государственной компании при совершении посягательств против интересов службы относился к субъектам преступлений, предусмотренных гл. 23 УК РФ.

Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 265-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» примечание 1 к ст. 285 УК РФ было дополнено указанием о том, что должностные лица могут осуществлять присущие им функции в государственных компаниях, государственных и муниципальных унитарных предприятиях, акционерных обществах, контрольный пакет акций которых принадлежит Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям⁵.

В пояснительной записке к проекту названного закона (далее - Пояснительная записка № 1) отме-

чалось, что он направлен на усиление мер ответственности руководителей созданных Российской Федерацией, муниципальными образованиями некоммерческих организаций, государственных и муниципальных унитарных предприятий, а также акционерных обществ, контрольный пакет акций которых принадлежит государству, за ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, повлекшее за собой причинение существенного вреда охраняемым законом интересам государства и общества. Руководители вышеперечисленных государственных и муниципальных унитарных предприятий, акционерных обществ, равно как и руководители государственной компании «Российские автомобильные дороги», являющейся некоммерческой организацией, примечанием к ст. 285 УК РФ не охватываются, а следовательно привлечение их к ответственности по ст. 293 УК РФ, а также по ст.ст. 285⁶ и 285⁷ УК РФ не представляется возможным, поскольку они признаются лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческих и иных организациях (ст. 201 УК РФ). Вместе с тем правовая природа осуществляемых этими руководителями полномочий (управление государственной или муниципальной собственностью, выполнение ряда государственных задач и функций, оказание государственных и муниципальных услуг и т.п.), порядок их назначения на должность позволяют говорить о целесообразности их приравнивания к должностным лицам⁸.

Тем самым законодатель признал, что полномочиями должностного лица могут наделяться не только служащие государственной корпорации, но и персонал государственной компании (некоммерческие организации). Более того, к должностным лицам были отнесены управленцы названных выше коммерческих организаций.

Наконец, Федеральным законом от 24 февраля 2021 г. № 16-ФЗ «О внесении изменений в статьи 201 и 285 Уголовного кодекса Российской Федерации» (далее - ФЗ № 16) примечание 1 к ст. 285 УК РФ было изложено в новой редакции: «1. Должностными лицами в статьях настоящей главы признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные

² СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6079.

³ См.: Законопроект 475380-4 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=475380-4&sort=date> (дата обращения: 25.02.2021).

⁴ См.: Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3582.

⁵ СЗ РФ. 2015. № 29. (Ч. I). Ст. 4391.

⁶ См.: Законопроект № 394011-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части усиления ответственности за преступления, связанные с ненадлежащим исполнением должностных обязанностей)» URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=394011-6&02> (дата обращения: 20.02.2021).

⁷ Российская газета. 2021. 26 февраля.

⁸ См.: П. 1 Положения о Пенсионном фонде Российской Федерации (России) (утв. постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 2122-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 5. Ст. 180; П. 2 Положения о Фонде социального страхования Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. № 101) // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 8. Ст. 599; П. 3 Устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования (утв. постановлением Правительства РФ от 29 июля 1998 г. № 857 // СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3902.

функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных внебюджетных фондах, государственных корпорациях, государственных компаниях, публично-правовых компаниях, государственных и муниципальных унитарных предприятиях, хозяйственных обществах, в высшем органе управления которых Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование имеют право прямо или косвенно (через подконтрольных им лиц) распоряжаться более чем пятьюдесятью процентами голосов либо в которых Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование имеют право назначать (избирать) единоличный исполнительный орган и (или) более пятидесяти процентов состава коллегиального органа управления, в акционерных обществах, в отношении которых используется специальное право на участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований в управлении такими акционерными обществами («золотая акция»), а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации»⁹.

Таким образом, законодатель в очередной раз дополнил и уточнил перечень коммерческих и некоммерческих организаций, в которых выполнение субъектом управленческих функций свидетельствует о его принадлежности к должностным лицам. Поэтому в настоящее время названные организации не охватываются примечанием 1 к ст. 201 УК РФ.

Группа некоммерческих организаций в определении должностного лица увеличилась за счет государственных внебюджетных фондов и публично-правовых компаний.

Статья 144 Бюджетного кодекса РФ позволяет выделить следующие разновидности государственных внебюджетных фондов:

1. Государственные внебюджетные фонды РФ (Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования). Указанные фонды имеют организационно-правовой статус учреждений¹⁰ (п. 8 ч. 3 ст. 50 ГК РФ);

2. Территориальные государственные внебюджетные фонды (территориальный фонд обязательного медицинского страхования субъекта РФ)¹¹. Однако в нормативных правовых актах не определяется организационно-правовая форма некоммерческой организации, в которой создается территориальный фонд обязательного медицинского страхования субъекта РФ.

Публично-правовые компании (п. 11 ч. 3 ст. 50 ГК РФ). В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» публично-правовая компания - это унитарная некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией в порядке, установленном данным Федеральным законом, наделенная функциями и полномочиями публично-правового характера и осуществляющая свою деятельность в интересах государства и общества¹. Например, указом Президента РФ от 18 октября 2019 г. № 504 «О создании публично-правовой компании «Военно-строительная компания» названная организация была образована в целях обеспечения защиты государственных интересов при организации и осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов военной и социальной инфраструктуры¹².

Как уже отмечалось, в 2015 г. законодатель расширил понятие должностного лица на работников, выполняющих управленческие функции в акционерных обществах (коммерческие организации), контрольный пакет акций которых принадлежит Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям. В связи с этим возник вопрос о том, что следует понимать под контрольным пакетом акций.

В Пояснительной записке № 1 со ссылкой на подп. 1.1 п. 1 «Временного положения о холдинговых компаниях, создаваемых при преобразовании государственных предприятий в акционерные общества», утвержденного указом Президента Российской Федерации от 16 ноября 1992 г. № 1392 «О мерах по реализации промышленной политики при приватизации государственных предприятий», разъяснялось, что контрольный пакет акций означает любую форму участия в капитале предприятия, которая обеспечивает безусловное право принятия или отклонения определенных решений на общем собрании его участников (акционеров, пайщиков) и в его органах управления, в том числе наличие «золотой акции», права вето, права непосредственного назначения директоров и т.п.

При этом важно учитывать, что в соответствии с этим же подпунктом названного нормативного правового акта «решения о наличии контрольного пакета акций принимаются Государственным комитетом Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур и его территориальными органами с учетом конкретных особенностей учредительных документов и структуры капитала предприятий».

⁹ См.: Статья 13 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 49. Ст. 6422; Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 21 января 2011 г. № 15н «Об утверждении Типового положения о территориальном фонде обязательного медицинского страхования» // Российская газета. 2011. 11 февраля. № 29.

¹⁰ СЗ РФ. 2016. № 27 (Ч. I). Ст. 4169.

¹¹ СЗ РФ. 2019. № 42 (Ч. III). Ст. 5894.

¹² Приговор Отрядненского районного суда Краснодарского края от 12.02.2018 г. по уголовному делу 1-16/2018. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/P7MUglEq5qN3/> (дата обращения: 20.02.2021).

Кроме того, анализ судебной практики свидетельствует о наличии проблемы, связанной с определением особенностей принадлежности контрольного пакета акций.

Например, Коркин С.А., начальник Отраденского района электрических сетей филиала ПАО «Кубаньэнерго» Армавирские электрические сети, обвинялся в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 290 УК РФ. Согласно сведениям из ЕГРЮЛ, учредителем ПАО «Кубаньэнерго» является Комитет по управлению государственным имуществом Краснодарского края с номинальной стоимостью доли – 0 рублей. При этом контрольный пакет акций ПАО «Кубаньэнерго» находится у юридического лица ПАО «Россети» (92,78 %). Учитывая это, суд пришел к выводу о том, что ПАО «Кубаньэнерго» является коммерческой организацией, в которой Коркин С.А. выполнял управленческие функции, и переквалифицировал его действия с ч. 1 ст. 290 на ч. 5 ст. 204 УК РФ¹.

Необходимо отметить, что контролирующим акционером ПАО «Россети» является государство в лице Федерального агентства по управлению государственным имуществом РФ, владеющее 88,04 % долей в уставном капитале¹³. Отсюда следует, что, по мнению суда, Российская Федерация не прямо, а косвенно владела контрольным пакетом акций ПАО «Кубаньэнерго», поэтому Коркин С.А. не был признан должностным лицом.

Решение суда о переквалификации действий Коркина С.А. является спорным, поскольку Российской Федерации, хотя и через ПАО «Россети», принадлежал контрольный пакет акций (более 50 %) ПАО «Кубаньэнерго».

Тем не менее в подп. «а» п. 37 указа Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» Правительству РФ с участием Верховного Суда РФ, Генеральной прокуратуры РФ и Следственного комитета РФ было поручено подготовить проект федерального закона, предусматривающего включение лиц, выполняющих организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в хозяйственных обществах, долями в уставном капитале которых **прямо или косвенно (через одно или несколько юридических лиц)** владеет РФ или субъект РФ, в перечень должностных лиц, предусмотренный примечаниями к ст. 285 УК РФ¹⁴. Это нашло отражение в ФЗ № 16.

Более того, законодатель отказался от использования в примечании 1 к ст. 285 УК РФ понятия «контрольный пакет акций». Вместо него указаны особенности участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в управлении в хозяйственных обществах, являющихся местом исполнения функций должностного лица. К ним относятся хозяйственные об-

щества, в которых Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование имеют право прямо или косвенно (через подконтрольных им лиц) распоряжаться более чем пятьюдесятью процентами голосов (в высшем органе управления) либо имеют право назначать (избирать) единоличный исполнительный орган и (или) более пятидесяти процентов состава коллегиального органа управления либо используют специальное право на участие в управлении такими акционерными обществами («золотая акция»). Специфика правового положения акционерных обществ, в отношении которых принято решение об использовании специального права («золотой акции»), регламентирована в ст. 38 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»¹⁵.

ФЗ № 16 внесены изменения и в примечание 1 к ст. 201 УК РФ: «В статьях настоящей главы, а также в статье 304 настоящего Кодекса выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, за исключением организаций, указанных в примечании 1 к статье 285 настоящего Кодекса, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением, признается лицо, выполняющее функции единоличного исполнительного органа, члена совета директоров или иного коллегиального исполнительного органа, а также лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в этих организациях».

На основании изложенного можно сделать следующие выводы:

1. Практическая реализация концепции дифференциации уголовной ответственности должностных лиц и лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческих и иных организациях, обнаружила недостатки, потребовавшие корректировки норм гл.гл. 23 и 30 УК РФ. Деятельность некоторых коммерческих и некоммерческих организаций, как это прямо закреплено в нормативных правовых актах, осуществляется в общественно значимых интересах, что, по мысли законодателя, отвечает предназначению публичной власти. Следовательно, осуществляющие ее субъекты в случае совершения преступлений против интересов службы являются должностными лицами.

2. Буквальное толкование определения должностного лица показывает, что сфера его действия ограничивается только статьями гл. 30 УК РФ. Однако данный субъект назван и в других составах преступлений (например, ст. 169 гл. 22 УК РФ). Аналогичным образом изложено примечание 1 к ст. 201 УК РФ, хотя лицо, выполняющее управленческие функ-

¹³ Россети. URL: <http://www.rosseti.ru/about/company/> (дата обращения: 20.02.2021).

¹⁴ СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.

¹⁵ СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

ции в коммерческой или иной организации, указано не только в ст.ст. 201-204.2. гл. 23 и ст. 304 УК РФ, но и, например, в ст. 215.1. гл. 24 УК РФ. Поэтому в примечаниях к ст.ст. 201 и 285 УК РФ следует закрепить, что содержащиеся в них разъяснения распространяются на все статьи УК РФ, в которых используются данные понятия.

3. Анализ дефиниции лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации (примечание 1 к ст. 201 УК РФ), свидетельствует о том, что оно может осуществлять соответствующие функции в коммерческой или иной организации, ...а также в некоммерческой организации...

Однако в соответствии с ч. 1 ст. 50 ГК РФ юри-

дическими лицами могут быть коммерческие или некоммерческие организации. Поэтому, на мой взгляд, примечание 1 к ст. 201 УК РФ следует изложить, например, так: «В статьях настоящего Кодекса выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, признается лицо, выполняющее функции единоличного исполнительного органа, члена совета директоров или иного коллегиального исполнительного органа, а также лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в коммерческих или некоммерческих организациях, за исключением указанных в примечании 1 к статье 285 настоящего Кодекса».

Рецензент: Плотников А.И., заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., доцент.

Раздел четвертый

ВОПРОСЫ ТРУДОВОГО, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПРАВА И ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

ЕФИМЦЕВА ТАТЬЯНА ВЛАДИМИРОВНА

доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой
предпринимательского и природоресурсного права Оренбургского института
(филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург,
ул. Комсомольская, 50, post@oimlsa.edu.ru

ШЕВЛЯКОВА ИРИНА МИХАЙЛОВНА

аспирант кафедры гражданского права и процесса юридического факультета
Оренбургского государственного университета, 460018, г. Оренбург, пр. Победы,
13, post@oimlsa.edu.ru

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

EFIMTSEVA TATIANA VLADIMIROVNA

doctor of Law, associate professor, head of the Department of entrepreneurial and
natural-resources law of the Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law
University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50,
post@oimlsa.edu.ru

SHEVLYAKOVA IRINA MIKHAILOVNA

postgraduate student of the Department of civil law and procedure law faculty of the
Orenburg state University, 460018, Russia, Orenburg, Pobedu Avenu, 13,
post@oimlsa.edu.ru

LEGAL REGULATION INNOVATIVE ACTIVITIES IN THE FIELD OF EDUCATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Аннотация. Настоящая статья посвящена обзору источников правового регулирования инновационной деятельности в сфере образования. В частности, ней выделяются уровни регулирования, выявляются особенности применения инновационного законодательства в российских вузах на примере Оренбургского государственного университета. В статье приводятся определения различных понятий в этой сфере, в том числе педагогической инновации.

Ключевые слова: образование, образовательная организация, образовательные стандарты, подготовка специалистов, педагогика, инновация, инновационная деятельность, инновационный проект, педагогическая инновация.

Review. This article is devoted to the review of sources of legal regulation of innovative activity in the field of education. In particular, it highlights the levels of regulation, identifies the features of the application of innovative legislation in Russian universities on the example of Orenburg State University. The article provides definitions of various concepts in this area, including pedagogical innovation.

Keywords: education, educational organization, educational standards, training of specialists, pedagogy, innovation, innovative activity, innovative project, pedagogical innovation.

Основанием каждого нововведения (инновации) служат постоянные изменения окружающей действительности и, в частности, общества. Предназначение педагогики - достижение соответствия развитию общества, культуры, науки, ввиду чего возникают современные подходы к воспитанию и образованию, корректирующие существующую систему для решения вновь поставленных задач, перед педагогикой и обществом в целом.

На сегодняшний день совершенствование образования невозможно без инновационной деятельности, соответствие требованиям современного времени обязательно предполагает введение чего-либо нового в модернизируемый объект.

В практике образования выделяют несколько направлений инновационных изменений:

- педагогическая система в целом;
- образовательные учреждения;
- педагогическая теория;
- содержание образования;
- формы, методы и средства образования;
- управление процессом образования;
- цели и результаты образования¹.

На современном этапе развития преподавания, в том числе в условиях реализации Федеральных государственных образовательных стандартов (далее - ФГОС), инновационная деятельность преподавателей является одной из наиболее продуктивных педагогических средств для познавательного и творческого развития обучающегося, а также формирования у них индивидуальных особенностей. Приобретаемые в процессе инновационной деятельности знания становятся достижением личного опыта обучающихся, а также реализуют их психолого-физиологические способности и качества. В свою очередь инновационная деятельность, как одна из форм планирования и организации воспитательно-образовательной работы, влияет также на формирование компетентности педагогов, развивая у них исследовательские умения, креативность, способность к анализу и прогнозированию, поиску инновационных инструментов и методов, в результате чего повышается качество воспитательно-образовательного процесса. Об эффективности использования в педагогическом процессе инновационных информационно-коммуникационных технологий существует большое количество психолого-педагогических теорий, исследований и разработок.

Как установлено в статье 4 Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее - Закон об образовании), отношения в сфере образования регулируются Конституцией РФ, настоящим Федеральным законом, а также другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, содержащими нормы, регулирующие отношения в сфере образования.

Основными нормативными правовыми актами, регламентирующими инновационную деятельность в сфере образования в РФ на федеральном уровне, являются:

- Конституция РФ, которая определяет право каждого гражданина РФ на образование, в том числе в ней установлены основы и гарантии получения образования гражданами РФ;

- Закон об образовании – это комплексный основополагающий нормативный правовой акт, объединяющий в себе и общие положения, и нормы, регулирующие отношения в отдельных подсистемах образования, в нем определяются отличительные черты получения образования гражданами РФ; закреплены условия для обеспечения защиты прав граждан на образование, а также для экспериментальной и инновационной деятельности в сфере образования;

- Федеральные государственные образовательные стандарты - документы, которые содержат различные аспекты реализации образовательной деятельности в зависимости от ее уровня и направленности;

- Федеральный закон от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (далее – Закон о науке), который регулирует отношения между субъектами научной и научно-технической деятельности, органами государственной власти и потребителями научной и научно-технической продукции; в то же время в нем закреплены базовые понятия в регулируемой сфере, в том числе понятие инноваций, инновационной деятельности, инновационного проекта;

- Федеральный закон от 02.08.2009 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности», согласно которому бюджетным научным и высшим образовательным учреждениям предоставлено право создавать хозяйственные общества (акционерное общество или общество с ограниченной ответственностью) с целью практического внедрения результатов своей интеллектуальной деятельности;

- указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», направленный на модернизацию (улучшение) государственной политики в области образования и науки с целью подготовки квалифицированных специалистов с учетом требований инновационной экономики;

- указ Президента РФ от 07.07.2011 г. № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации»;

- постановление Правительства РФ от 09.04.2010 г. № 219 «О государственной поддержке

¹ Юсуфбекова Н.Р. Педагогическая инноватика как направление методологических исследований // Педагогическая теория: идеи и проблемы. 1992. С. 20-26.

развития инновационной инфраструктуры в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования», в соответствии с которым принято решение о выделении из федерального бюджета средств для того, чтобы поддержать развитие инновационной инфраструктуры, о содействии созданию бизнес-инкубаторов, технопарков, инновационно-технологических и инжиниринговых центров, об оказании помощи в оснащении их требуемым оборудованием, о подготовке кадров в сфере малого инновационного предпринимательства;

- распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 г. № 2227-р «Об утверждении стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года», в котором предусмотрена реализация таких приоритетов, как финансирование науки, образования, а также поддержка инновационной деятельности путем поэтапного увеличения объемов частного и государственного финансирования научных исследований, сферы образования и поддержки инноваций, значительного повышения результативности бюджетных расходов на проведение исследовательских работ и на высшее профессиональное образование.

Среди региональных нормативных правовых актов можно назвать следующие:

- закон Оренбургской области от 16.11.2009 г. № 3222/739-IV-ОЗ «О государственной поддержке инновационной деятельности в Оренбургской области»;

- закон Оренбургской области от 29.10.2009 г. № 3072/692-IV-ОЗ «Об областных грантах в сфере научной и научно-технической деятельности», данным законом определена поддержка государства (за счет средств областного бюджета в виде грантов) таких видов деятельности, осуществляемых на территории Оренбургской области, как научно-исследовательская, научно-техническая и инновационная;

- закон Оренбургской области от 27.09.2010 г. № 3806/871-IV-ОЗ «О государственной поддержке молодых ученых в Оренбургской области», согласно которому молодые ученые (возраст для кандидатов наук не должен превышать 35 лет, а для докторов наук 45 лет) могут претендовать на получение премии и стипендии;

- постановление Правительства Оренбургской области от 24.11.2009 г. № 588-п «О порядке предоставления из областного бюджета грантов на выполнение научных исследований, проектов и мероприятий по итогам региональных конкурсов, проводимых Оренбургской областью совместно с Российским гуманитарным научным фондом и Российским фондом фундаментальных исследований»;

- постановление Правительства Оренбургской области от 04.06.2013 г. № 428-п «Об утверждении положения о порядке отбора проектов или инвестиционных программ для заключения инвестиционного договора» и др.

К концептуальным нормативным правовым актам можно отнести следующие:

- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, где определены пути и способы обеспечения стабильного роста благосостояния граждан РФ, а также упрочнения российских позиций в мировом пространстве, в том числе к таким инструментам относится совершенствование образования;

- Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования», главным вектором которой выступают качество и доступность образования, в том числе онлайн-образование. В частности, Программа включает в себя реализацию таких приоритетных проектов, как: «Современная цифровая образовательная среда Российской Федерации», «Вузы как центры пространства создания инноваций», «Развитие экспортного потенциала российской системы образования», «Создание современной образовательной среды для школьников», «Доступное дополнительное образование для детей», «Подготовка высококвалифицированных специалистов и рабочих кадров с учетом современных стандартов и передовых технологий». Основной миссией выступает повышение позиций Российской Федерации в международной программе по оценке образовательных достижений учащихся (PISA). Задана также цель на рост доли трудоустроившихся выпускников организаций среднего профобразования, определен ориентир на увеличение количества ведущих российских вузов, входящих более двух лет подряд в топ-100 мировых рейтингов университетов;

- Национальный проект «Образование»², основной миссией которого является развитие добровольчества посредством увеличения возможностей для самореализации граждан, усиления значения добровольчества в общественном развитии, создания и продвижения добровольческих инновационных практик социальной деятельности. Частью национального проекта выступают приоритетные и ведомственные проекты, и среди них частные мероприятия приоритетного проекта «Вузы как центры пространства создания инноваций». Кроме того, значительная роль в ней предоставлена образованию, как системообразующей сфере для развития экономики и общества, с помощью работы с главнейшим ресурсом развития - человеческим капиталом. Образование будет рассматриваться в качестве инвестиционной сферы, задающей темпы экономического роста, а не как расходной. Подъему технологического развития Российской Федерации, росту организаций и предприятий, реализующих технологические инновации, непосредственно содействует система предпринимаемых мер работы с талантливыми и одаренными детьми и молодежью на каждом уровне получаемого ими образования. Стоит отметить и увеличение общедоступности дополнительного образования детей и мо-

² Паспорт национального проекта «Образование», утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24.12.2018 г. № 16)) // СПС «Гарант». Текст официально опубликован не был.

лодежи, где все обучающиеся способны раскрыть и в дальнейшем реализовать свой потенциал. Каждое из обозначенных мероприятий способствует поднятию уровня подготовленности обучающихся к получению профессионального образования, модернизированная инфраструктура которого способствует еще на этапе обучения вырабатывать новые идеи, в том числе и элементы технологических инноваций;

- Национальный стандарт РФ «Информационно-коммуникационные технологии в образовании», которым установлены основные термины и определения, соотносимые с законодательной базой, а также соответствующие международным стандартам информационно-коммуникационных технологий в сфере образования;

- постановление Правительства Оренбургской области от 20.08.2010 г. № 551-пп «О стратегии развития Оренбургской области до 2020 года и на период до 2030 года», цели указанной стратегии - достижение и опережение степени лидирующих мировых держав. Для достижения обозначенной цели поставлена не менее амбициозная задача: доля предприятий, реализующих технологические инновации, должна достичь - 40-50 %, а доля инновационной продукции в общем объеме промышленной продукции - 20-25 %.

Анализ приведенных документов позволяет сделать вывод о том, что в Российской Федерации создана достаточная нормативная правовая основа для научно-технической и инновационной деятельности в сфере образования. Кроме того, наряду с представленными нормативными правовыми актами инновационная деятельность в сфере образования также регулируется рядом локальных актов, принимаемых внутри образовательных организаций, а также договорами о сотрудничестве, заключаемыми, как между ВУЗами, так и ВУЗами с организациями, осуществляющими инновационную деятельность. Среди таких можно выделить:

- устав ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный университет» (например, одним из предметов деятельности является содействие распространению инновационных практик (п. 8 п. 2.1.);

- приказом ректора ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный университет» от 17.10.2019 г. № 573 создано Управление научной и инновационной деятельности; его целью выступают: организация научно-исследовательской и инновационной работы как студентов, так и молодых ученых университета; вовлечение их к проработке действительно важных современных научно-технических проблем региона, что способствует прогрессу научно-исследовательской работы. Данное Управление организует и проводит конференции, не только внутри ВУЗа, но и всероссийские и с международным участием, а также семинары, конкурсы и выставки всевозможных уровней, проводимых и в России и за рубежом, осуществляет совместно со студентами и молодыми уче-

ными маркетинговые исследования, способствует разработке научно-методических, организационных, координационных и иных вопросов, способствующих осуществлению и развитию научной деятельности;

- приказом ректора ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный университет» от 27.06.2014 г. № 384 создан Научно-технический парк Оренбургского государственного университета - обособленное структурное подразделение ФГБОУ ВО ОГУ. Основными задачами Научно-технического парка ОГУ являются в следующем: поддержание в разработке и продвижении инновационных идей, различных научно-технических проектов и программ, целью которых выступает творение (создание и производство) наукоемких технологий; а также инновационной продукции, способной конкурировать в современных условиях, как на российском, так и на международном рынке. Для реализации поставленных задач Научно-технический парк создает условия для вовлечения профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников, аспирантов и студентов ОГУ, отдельных ученых и специалистов в инициативную и динамичную предпринимательскую деятельность с целью материализации и вывода их идей и проектов на внутренний и внешний рынки, для чего способствует международному научно-техническому взаимодействию и сотрудничеству.

В 2011 году в Закон о науке были внесены изменения, связанные с закреплением в нем следующих понятий:

- инновации - введенный в употребление новый или значительно улучшенный продукт (товар, услуга) или процесс, новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях;

- инновационная деятельность - деятельность (включая научную, технологическую, организационную, финансовую и коммерческую деятельность), направленная на реализацию инновационных проектов, а также на создание инновационной инфраструктуры и обеспечение ее деятельности.

Аналогичные определения понятий «инновации» и «инновационная деятельность» содержатся в законе Оренбургской области от 16.11.2009 г. № 3222/739-IV-ОЗ «О государственной поддержке инновационной деятельности в Оренбургской области».

На международном уровне основное стандартизированное определение инноваций и инновационной деятельности дано в Руководстве Осло «Рекомендации по сбору и анализу данных по инновациям» от 2005 г. (далее – Руководство Осло), согласно которому инновация есть введение в употребление какого-либо нового или значительно улучшенного продукта (товара или услуги) или процесса, нового метода маркетинга или нового организационного метода в деловой практике, организации рабочих мест или внешних связей (п. 146)³.

³ Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data. 3rd edition. Paris: OECD/ Eurostat, 2005. Руководство Осло: Рекомендации по сбору и анализу данных по инновациям. Третье издание. Совместная публикация ОЭСР и Евростата. Перевод на русский язык, издание второе исправленное. Москва, 2010). Определение Технологических инноваций объединяет определения продуктовых и процессных инноваций.

Сравнивая эти два определения понятия «инновация», следует отметить, что в закрепленном в Руководстве Осло понятие охватывает не только какой-либо новый продукт, но и само действие по введению его в употребление, а в соответствии с Законом о науке инновацией является уже введенный в употребление какой-либо продукт⁴.

В юридической науке под инновационной деятельностью понимается совокупность действий, ожидаемым результатом которых должно являться появление нового или в значительной степени улучшенного продукта с целью вывода его на рынок и получения прибыли, а также достижения высокого со-

циального эффекта⁵.

В свою очередь педагогическая инновация – это вновь созданная педагогическая концепция или образовательный продукт, характеризующиеся новизной и имеющие педагогическую ценность, подлежащие официальному утверждению (признанию), в целях их внедрения в систему образования⁶.

Итак, инновации и инновационная деятельность способствуют совершенствованию образовательной системы за счет наполнения ее новым содержанием, отвечающим современным требованиям общественного развития.

Библиографический список

1. Юсуфбекова Н.Р. Педагогическая инноватика как направление методологических исследований // Педагогическая теория: идеи и проблемы. – 1992. – С. 20-26.
2. Волынская М.В. О месте инноваций в образовании // Высшее образование сегодня: реформы, нововведения, опыт. – 2005. – № 5. – С. 40-49.
3. Куликова С.В. Взаимодействие традиций и инноваций как методологический ориентир исследования инновационных процессов в образовании // Педагогическое образование и наука. – 2005. – № 1. – С. 47-51.
4. Кустов А. Роль инноваций в развитии образования и науки // Официальные документы в образовании: информационный бюллетень. – 2004. – № 28. – С. 50-60.
5. Лазарев В.С. Педагогическая инноватика: объект, предмет и основные понятия // Педагогика. – 2004. – № 4. – С. 11-21.
6. Новикова Т.Г. Условия эффективности инновационной деятельности в образовании: зарубежный опыт и взгляд на российскую практику // Школьные технологии. – 2005. – № 5. – С. 25-32.
7. Поляков С.Д. Педагогическая инноватика: от идеи к практике. – М.: Педагогический поиск, 2007. – 176 с.
8. Пригожин А.И. Нововведения: стимулы и препятствия. – М., 1989. – 271 с.
9. Российское образование: опыт работы инновационных образовательных учреждений // Вестник образования России. – 2006. – № 6. – 72 с.
10. Хуторской А.В. Педагогическая инноватика: методология, теория, практика. – М.: УНЦДО, 2005. – 222 с.
11. Юсуфбекова Н.Р. Общие основы педагогической инноватики: опыт разработки теории инновационных процессов в образовании. – М.: Педагогическое общество, 1991. – 91 с.
12. Юсуфбекова Н.Р. Педагогическая инноватика: возникновение и становление // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Педагогика и психология». – 2010. - № 4 (14). - С. 8-17.
15. Шевлякова И.М. Проблемы правового регулирования инновационной деятельности в сфере топливно-энергетического / И.М. Шевлякова. Сборник материалов круглого стола «Инновационная деятельность в Оренбургской области: государственное и негосударственное регулирование». 2017. – С. 26-50.
16. Ефимцева Т.В. Место инновационного права в системе отраслей российского права: Дисс... докт. юрид. наук. – М., 2014. – 332 с.
17. Пономарев Н.Л., Смирнов, Б.М. Образовательные инновации. Государственная политика и управление. - М.: Академия, 2007. - 208 с.
14. Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data. 3rd edition. Paris: OECD/Eurostat, 2005. Руководство Осло: Рекомендации по сбору и анализу данных по инновациям. Третье издание. Совместная публикация ОЭСР и Евростата. Перевод на русский язык, издание второе исправленное. Москва, 2010.).

Рецензент: Томина А.П., заведующий кафедрой гражданского права и процесса Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

⁴ Шевлякова И.М. Проблемы правового регулирования инновационной деятельности в сфере топливно-энергетического. Сборник материалов круглого стола «Инновационная деятельность в Оренбургской области: государственное и негосударственное регулирование». 2017. С. 26-50.

⁵ Ефимцева Т.В. Место инновационного права в системе отраслей российского права: Дисс... докт. юрид. наук. М., 2014. С. 29.

⁶ Пономарев Н.Л., Смирнов Б.М. Образовательные инновации. Государственная политика и управление. М.: Академия, 2007.

КУЗЬМИНА МАРИЯ ВЯЧЕСЛАВОВНА

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры предпринимательского и природоресурсного права Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, post@oimsla.edu.ru

ОСОБЕННОСТИ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ КОМПЕНСАЦИОННОЙ ФУНКЦИИ ПРАВА В ПУБЛИЧНО ПРАВОВОЙ СФЕРЕ (НА ПРИМЕРЕ ИНСТИТУТА НАЦИОНАЛИЗАЦИИ ИМУЩЕСТВА)

KUZMINA MARIA VIACHESLAVOVNA

candidate of legal sciences, senior lecture at the Department of business and natural resource law, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, post@oimsla.edu.ru

FEATURES OF THE MECHANISM OF IMPLEMENTATION OF THE COMPENSATIVE FUNCTION OF THE LAW IN THE PUBLIC LEGAL SPHERE (ON THE EXAMPLE OF THE INSTITUTE FOR PROPERTY NATIONALIZATION)

Аннотация: Статья посвящена рассмотрению особенностей компенсационной функции права в публично-правовой сфере. Автор на основе анализа действующих норм гражданского права показывает эффективность и востребованность механизма компенсации в случаях изъятия имущества для государственных нужд, в случаях, когда представить равноценную замену имуществу не представляется возможным.

Ключевые слова: компенсации, компенсационная функция права, реализация компенсационной функции права, возмещение причиненного вреда, возмещение причиненного ущерба, восстановительная функция права, публично-правовые отношения.

Review: The article is devoted to the consideration of the features of the compensatory function of law in the public law sphere. The author, based on an analysis of the current civil law norms, shows the effectiveness and relevance of the compensation mechanism in cases of the seizure of property for sale needs, in cases where it is possible to provide an equivalent replacement for property.

Keywords: compensation, the compensation function of the law, the implementation of the compensation function of the law, compensation for damage caused, compensation for the damage caused, the restoration function of the law, public-legal relations.

Относясь к числу общеправовых функций права, компенсационная функция реализуется в сфере как публичного, так и частного права, но механизм реализации в каждой из этих сфер имеет свои особенности. При этом мы исходим из понимания механизма реализации функции права как системы правовых средств, последовательное использование которых обеспечивает воздействие права на регулируемые общественные отношения в тех основных направлениях, которые обусловлены его сущностью и социальным назначением. Элементами данного механизма выступают, по аналогии с элементами механизма правового регулирования: нормы права, юридические факты, правовые отношения, акты реализации права, в т.ч. в определенных случаях акты применения. При этом основной формой реализации функций права являются соответствующие правовые отношения (в рассматриваемом случае - компенсационные), переводящие абстрактные правовые пред-

писания в реальные, конкретные социально-правовые связи между субъектами.

Специфика механизма реализации компенсационной функции в сфере публичного права обусловливается сущностными характеристиками данного права, а именно:

- оно отражает, в первую очередь, публичные интересы, т.е. интересы государства;
- оно реализуется через властеотношения, то есть предполагает наличие властного субъекта;
- оно использует преимущественно императивный метод регулирования в рамках разрешительного типа правового регулирования.

Соответственно, формы и способы реализации компенсационной функции в публичном праве, как правило, четко установлены законодателем, базируются на императивных компенсационных нормах и требуют участия определенного властного органа. В подтверждение приведем пример реализации ком-

пенсационный функции при национализации имущества.

Согласно ст. 35 Конституции РФ принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения¹. Соответственно данная компенсационная норма предусматривает императивное требование компенсировать потерю субъектом имущества в случае национализации.

Национализацию имущества следует отличать от конфискации и реквизиции.

При конфискации имущество *безвозмездно* изымается у собственника по решению суда в виде санкции за совершение преступления или иного правонарушения в связи с тем, что оно послужило орудием или предметом преступления или правонарушения (ст. 243 ГК РФ)². Соответственно, конфискация не предполагает компенсации потери имущества: компенсационная функция права в данном случае не реализуется, т.к. речь идет о применении санкции к правонарушителю, т.е. действует карательная функция права.

При национализации происходит компенсация причиненного субъекту имущественного ущерба.

Характер национализации зависит от того, кем, в каких целях и в какую историческую эпоху она проводится. Национализация может диктоваться экономической целесообразностью, необходимостью укрепления обороноспособности страны, задачей смягчения социальной политики, а также политическими целями³.

Проходящие сегодня процессы изменения прав собственности в нашей стране являются не экономической необходимостью, а скорее всего исторической закономерностью, подтверждаемой словами В.И. Ленина: «От живого созерцания к абстрактному мышлению и от незнания к практике – таков диалектический путь познания истины, познания объективной реальности»⁴.

Право государства национализировать собственность предусмотрено в Хартии экономических прав и обязанностей государств (1974 г.)⁵.

Что касается национализации имущества в

Российской Федерации в настоящее время, то Конституционный Суд РФ в ряде своих постановлений сформулировал принципы изъятия - установление справедливой, соразмерной компенсации, обеспечивающей баланс публичных и частных интересов, предварительное и равноценное возмещение за отчуждаемое в публичных целях имущество⁶. При этом равноценным, как указывается в литературе, следует считать такое возмещение, которое позволяет собственнику приобрести в собственность аналогичную вещь⁷. Кроме того, в соответствии с положениями Гражданского кодекса РФ возмещение должно включать в себя покрытие всех убытков собственника, включая упущенную выгоду (ст. 15, 306 ГК РФ)⁸.

Конституция РФ устанавливает, что при национализации изъятие имущества производится именно для государственных нужд, а не для публичных или общественных. Эти термины не тождественны, несмотря на то, что главная цель государства - реализация публичного или общественного интереса. Понятие государственных нужд более узкое, но и более конкретное. Поэтому при оценке правомерности национализации осуществивший ее орган государства должен доказать, какие государственные нужды обусловили изъятие имущества у собственника⁹.

Однако на практике предварительное возмещение изъятия не всегда возможно, например, в случаях чрезвычайных ситуаций, когда изъятие имущества у собственника необходимо для спасения людей. В силу этого Гражданский кодекс РФ предусматривает помимо национализации институт реквизиции. Возможность существования реквизиции вытекает из ст. 56 Конституции России. Реквизиция представляет собой изъятие имущества у собственника в интересах общества в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, по решению государственных органов. Оценка, по которой собственнику возмещается стоимость реквизированного имущества, может быть оспорена им в суде. Лицо, имущество которого реквизировано, вправе при прекращении действия обстоятельств, в связи с которыми произведена реквизиция, требовать по суду возврата ему сохранившегося имущества (ст. 242

¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с поправками от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 № 1-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

² Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. и доп. от 08 декабря 2020 г. № 427-ФЗ) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5021.

³ Ковалев Д.В., Телицын В.Л. Национализация // Большая Российская энциклопедия: в 35 т. Т. 22. М.: Большая Российская энциклопедия, 2013. С. 174-176.

⁴ Ленин В.И. Философские тетради // Полн. собр. соч.: в 55 т. М.: Госполитиздат, 1963. Т. 29. 782 с.

⁵ Данельян А.А. Национализация и другие формы принудительного изъятия иностранной собственности: международно-правовая характеристика // Вестник Российского университета дружбы народов. Юридические науки. 2013. № 4. С. 273-280.

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 4 статьи 104 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой компании «Timber Holdings International Limited» // СЗ РФ. 2000. № 21. Ст. 2258.

⁷ Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий/ под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2007 // Юстицинформ. 2007. С. 76.

⁸ Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. и доп. от 08 декабря 2020 г. № 427-ФЗ) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5021.

⁹ Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий/ под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2007 // Юстицинформ. 2007. С. 76.

ГК РФ)¹⁰. Реквизиция, таким образом, осуществляется для общественных нужд без предварительного возмещения и по решению не только суда, но и иных уполномоченных органов.

Если еще несколько лет назад исследователи отмечали, что «практика национализации в современной России пока невелика и сводится в основном к выкупу у граждан домов и земельных участков, на территории которых будет осуществляться строительство»¹¹, то сейчас в связи с участием России в крупномасштабных международных мероприятиях она постоянно расширяется. Так, согласно ст. 15 Федерального закона от 01.12.2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в период с 1 января 2008 года до 1 января 2014 года на территории Краснодарского края допускается изъятие земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд в целях размещения олимпийских объектов и предоставление в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, земельных участков и жилых помещений взамен изымаемых. Согласно ст. 15.1 по выбору граждан, являющихся собственниками, землепользователями, землевладельцами или арендаторами земельных участков и собственниками расположенных на них индивидуальных жилых домов, взамен изымаемых в целях размещения олимпийских объектов земельных участков и расположенных на них индивидуальных жилых домов им могут предоставляться: 1) земельные участки и расположенные на них индивидуальные жилые дома или жилые помещения в жилых домах блокированной застройки; 2) жилые помещения в многоквартирных домах. При этом разница между рыночной стоимостью изымаемого имущества и рыночной стоимостью имущества, предоставляемого гражданам взамен изымаемого, возмещению не подлежит (ч. 1.5 ст. 15.1). Решение об изъятии земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества в целях размещения олимпийских объектов федерального значения принимается администрацией Краснодарского края¹².

В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 08.05.2009 г. № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран - участников форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и

о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» со дня вступления в силу настоящего Федерального закона до 31 июля 2012 года на территории Приморского края допускается изъятие земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, иного имущества для размещения необходимых для проведения саммита объектов¹³.

Аналогичные нормы содержатся и в ст. 30 Федерального закона от 07.06.2013 г. № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»: «Со дня вступления в силу настоящего Федерального закона до 31 декабря 2017 года на территориях субъектов Российской Федерации, в которых будут проводиться матчи чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года, допускается изъятие земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, иного имущества для размещения объектов инфраструктуры» (п. 1)¹⁴.

Приведенные примеры подчеркивают актуальность рассмотрения реализации компенсационной функции права при национализации имущества. Они иллюстрируют и императивный характер реализации компенсационной функции в публичном праве.

Так, согласно Федеральному закону от 01.12.2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» при изъятии земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества администрация Краснодарского края осуществляла подготовку проекта соглашения с лицами, у которых изымалось имущество. Данное соглашение должно содержало:

1) выкупную цену земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества в случае, если земельные участки и (или) расположенные на них иные объекты недвижимого имущества находятся в частной собственности;

2) размер убытков, подлежащих возмещению в связи с изъятием;

3) рыночную стоимость земельных участков и (или) иных объектов недвижимого имущества, предоставляемых взамен изымаемых земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества (если такое предоставление земельных участков и (или) иных объектов недвижимого имущества предусмотрено соглашением) или

¹⁰ Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. и доп. от 08 декабря 2020 г. № 427-ФЗ) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5021.

¹¹ Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий/ под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2007 // Юстицинформ. 2007. С. 76.

¹² СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6071.

¹³ СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2283.

¹⁴ СЗ РФ. 2013. № 23. Ст. 2866.

рыночную стоимость права требования на предоставление в собственность гражданам земельных участков и расположенных на них индивидуальных жилых домов, жилых помещений в жилых домах блокированной застройки или в многоквартирных домах взамен изымаемых, строительство которых на день принятия решения об изъятии не завершено (в случае, когда взамен изымаемых земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества предлагается предоставление в собственность гражданам земельных участков и расположенных на них индивидуальных жилых домов, жилых помещений в жилых домах блокированной застройки или в многоквартирных домах, строительство которых на день принятия решения об изъятии не завершено);

4) иные существенные условия (ч.ч. 24, 25 ст. 15).

Однако подобный «согласительный» характер процедуры, на наш взгляд был весьма условен. Поскольку далее в указанном Законе № 310-ФЗ закреплялось, что в случае невозможности подготовки администрацией Краснодарского края проекта соглашения в связи с *отказом* гражданина от выражения волеизъявления или *невыражением намерения* в отношении вида возмещения за изымаемые земельный участок и расположенные на нем индивидуальный жилой дом, жилое помещение в многоквартирном доме, администрация Краснодарского края подготавливает проект соглашения, предусматривающего условие о предоставлении гражданину земельного участка и расположенных на нем индивидуального жилого дома, жилого помещения в жилом доме блокированной застройки или жилого помещения в многоквартирном доме взамен изымаемых, и предоставляет гражданину возможность ознакомиться с ним (ч. 24.1 ст. 15). То есть, иными словами, при отсутствии волеизъявления собственника изымаемого имущества государственный орган принимал решение исключительно своей волей. Подтверждение тому мы видим и в ч. 31 ст. 15: в случае, если соглашение, указанное в части 25 настоящей статьи, не заключено в течение *одного месяца* со дня, когда лицу, у которого в соответствии с настоящей статьей изымаются земельные участки и (или) расположенные на них иные объекты недвижимого имущества, предоставлена возможность ознакомиться с проектом такого соглашения, администрация Краснодарского края или орган местного самоуправления муниципального образования город-курорт Сочи *обращается в суд* с иском об изъятии земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества и о прекращении соответствующих прав лиц, являющихся собственниками земельных участков. Решение суда об изъятии земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недви-

жимого имущества в целях размещения олимпийских объектов подлежит *немедленному исполнению* (ч. 33 ст. 15)¹⁵.

Таким образом, мы видим, что интересы государства в публично-правовой сфере в данном случае значительно ограничивают свободу волеизъявления собственников в вопросах компенсации ущерба от изъятия их собственности.

Если говорить об элементах механизма реализации компенсационной функции в рассматриваемых случаях, то ими будут выступать, исходя из указанной в предыдущем параграфе структуры, следующие. Во-первых, это соответствующие компенсационные нормы конституционного, земельного и иных отраслей права, предусматривающие возможность и порядок национализации того или иного имущества. При этом компенсационный характер в этих нормах будет нести диспозиция, а не санкция, т.к. основанием для компенсации служит не правонарушение, а правомерное поведение. Соответственно в качестве юридических фактов здесь будут выступать случаи причинения материального ущерба в связи с правомерным изъятием имущества у собственника для государственных нужд. На базе указанных юридических и фактических оснований будут возникать компенсационные правоотношения в сфере национализации имущества, в которых в качестве субъектов выступают, с одной стороны, уполномоченный государственный орган, принимающий решение о национализации, с другой, - собственник имущества; объектом – национализируемое имущество (земельный участок, дом и др.); содержанием - в частности, субъективное право собственника требовать компенсации причиненного изъятием ущерба, которому корреспондирует обязанность государства эту компенсацию предоставить. Способом реализации компенсационной функции в данном случае является возмещение причиненного ущерба в материальной форме: натуральной или (и) денежной. Вне зависимости от формы возмещения речь идет именно о компенсации вреда, а не о восстановлении нарушенного права, т.к. право собственности на изымаемый объект у субъекта прекращается. При этом, согласно закону, возмещение должно быть равноценным, что на практике достигнуть весьма сложно, а это в свою очередь нередко приводит к конфликтам между органами власти и собственниками. Достаточно вспомнить многочисленные акции протеста, проходившие в Краснодарском крае в связи с изъятием земель для олимпийского строительства¹⁶. И сами юристы отмечают, что «все имеющиеся в настоящее время основания и способы изъятия земельных участков имеют под собой реальную почву для злоупотреблений в данной сфере»¹⁷. Возможно, в определенной степени помогло бы решению проблем национализации принятие специального

¹⁵ СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6071.

¹⁶ Сочинцы устроили митинг против изъятия земель // <http://lenta.ru/news/2007/10/12/meeting/> (дата обращения: 20.02.2021).

¹⁷ Основания и способы изъятия земель // Акционерное общество: вопросы корпоративного управления». 2008. № 7(50) // <http://www.tencon.ru/article/120> (дата обращения: 20.02.2021).

закона, регулирующего все аспекты данной деятельности.

Таким образом, модель механизма реализации компенсационной функции в публичном праве обладает следующими характеристиками: формы и способы реализации компенсационной функции, как правило, четко установлены законодателем, базируются на императивных компенсационных нормах и требуют участия определенного властного органа (который, например, суд, и выносит решение о форме и размерах компенсации). Отсюда ключевая роль государственных (в первую очередь, законодательных) органов в закреплении таких форм (и размеров) компенсации, который будут (насколько это возможно) обеспечивать реальное восстановление социальной

справедливости, что на практике, к сожалению, не всегда достигаются, поскольку интересы государства ставятся выше интересов личности. Если же государство претендует называться правовым, социальным, то при установлении системы компенсаций в публично-правовых отношениях оно должно исходить прежде всего из интересов субъекта, имеющего права на такие компенсации. Так, например, помогло бы решению проблем национализации принятие специального закона, регулирующего все аспекты данной деятельности. Подобные же требования (учет интересов субъекта) должны предъявляться и к правоприменителям, которые в публично-правовой сфере, как правило, по своему усмотрению определяют форму и размер компенсации.

Библиографический список

1. Ковалев Д.В., Телицын В.Л. Национализация // Большая Российская энциклопедия: в 35 т. – Т. 22. – М.: Большая Российская энциклопедия, 2013. – С. 174-176.
2. Ленин В.И. Философские тетради // Полн. собр. соч.: в 55 т. – М.: Госполитиздат, 1963. – Т. 29. – 782 с.
3. Данельян А.А. Национализация и другие формы принудительного изъятия иностранной собственности: международно-правовая характеристика // Вестник Российского университета дружбы народов. Юридические науки. – 2013. – № 4. – С. 273-280.

Рецензент: Ефимцева Т.В., заведующий кафедрой предпринимательского и природоресурсного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., доцент.

Раздел пятый

ВОПРОСЫ ПЕДАГОГИКИ И ИНОСТРАННОГО ЯЗЫКА В НЕЯЗЫКОВОМ ВУЗЕ

ИЛЬЮТЮК СВЕТЛАНА ВЯЧЕСЛАВОВНА

кандидат педагогических наук, доцент кафедры иностранных языков
Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, kafedra_english@mail.ru

РОЛЬ ЭКСТРАЛИНГВИСТИЧЕСКИХ ЗНАНИЙ В ОБУЧЕНИИ ПЕРЕВОДУ БУДУЩИХ ЮРИСТОВ

ILYUTYUK SVETLANA VYACHESLAVOVNA

candidate of pedagogical sciences, associate professor of the Foreign Languages
Department of Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named
after O.E. Kutafin (MSAL), 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50,
kafedra_english@mail.ru

THE ROLE OF EXTRALINGUISTIC KNOWLEDGE IN TEACHING TRANSLATION TO FUTURE LAWYERS

Аннотация. Статья посвящена роли экстралингвистических знаний в обучении переводу будущих юристов. Автор рассматривает юридический перевод как один из видов интерпретации текста, который связан не только с правовой сферой, но и с социально-политическими, историческими, культурными особенностями страны. При обучении переводу юридических текстов, по мнению автора, необходимо уделять особое внимание экстралингвистическим знаниям студентов, что сказывается на качестве и адекватности выполняемых ими переводов.

Ключевые слова: юридические тексты, обучение переводу юридических текстов, интерпретация текстов, экстралингвистические знания, социальные, политические, культурные особенности страны

Review. The article is devoted to the role of extralinguistic knowledge in teaching future lawyers to translate legal texts. The author considers translation of legal texts as a kind of interpreting texts, which is connected with a legal sphere, as well as with sociopolitical, historical and cultural features of a country. While teaching students to translate legal texts special attention should be paid to extralinguistic knowledge, as it influences the quality of their translations.

Key words: legal texts, teaching to translate legal texts, interpretation of texts, extralinguistic knowledge, social, political, historic, cultural features of a country.

Перед системой российского юридического образования стоит задача качественной подготовки юристов. Качественное юридическое образование - процесс сложный, требующий огромных усилий, заинтересованности в конечном результате, как со стороны государства, так и руководства вузов и, конечно же, преподавателей и студентов. Поэтому одним из направлений модернизации следует считать переориентирование современного юридического образования на подготовку мыслящих юристов, способных действовать в соответствии с нормами права и подчиняться исключительно правовым положениям и принципам. Большое значение при этом приобретает способность юриста грамотно осуществлять правовую коммуникацию.

Федеральные государственные образователь-

ные стандарты (ФГОС ВО) определяют цели и содержание современного юридического образования: содержат нормативные сроки, общую трудоёмкость освоения основной образовательной программы (ООП), характеристику профессиональной деятельности бакалавров и магистров, требования к результатам освоения, структуре и условиям реализации ООП, а также раздел по оценке качества освоения ООП. Согласно ФГОС ВО в результате обучения у будущего бакалавра формируется следующая общекультурная компетенция (ОК-5): он должен обладать способностью к коммуникации в устной и письменной формах на русском и иностранном языках для решения задач межличностного и межкультурного взаимодействия, а также умениями и навыками перевода юридических текстов.

Перевод – комплексное явление. Переводчик должен учитывать массу факторов, принимать во внимание задачи, поставленные перед ним (автором, им самим или заказчиком перевода), стремиться к передаче стиля оригинала, и следовать узусу языка перевода. Не является исключением и перевод юридических текстов.

Право является предметной областью, связанной с социально-политическими и культурными особенностями страны. Поэтому перевод юридических текстов представляет собой непростую задачу, считается одним из самых сложных видов интерпретации текста, так как для адекватной передачи юридической информации язык перевода должен быть точным, ясным и достоверным.

Специфика юридических текстов состоит в их высокой информативности, универсальности с точки зрения ориентации на носителей языка. К особенностям языка юридических текстов относятся официальность, сухость, объективность, отсутствие эмоциональности, имперсональность (за исключением речей обвинителя и защитника в суде). В них встречается большое количество терминов, устойчивых оборотов и клише, собирательных и отглагольных существительных, форм выражения официальности и канцеляризма. Особенностью юридических текстов также является строгая логичность, структурированность текста и иерархия терминов.

Использование терминов в юридических текстах представляет особую сложность для перевода. Юридически термины (лат. – *terminus* – предел, граница) – это слова или словосочетания, точно обозначающие определенное правовое понятие. Выделяют общеупотребительные термины (слова обычного литературного языка), специальные юридические термины и специальные неюридические термины (термины, принадлежащие к другим наукам и используемые в законодательстве). Если термин найти не удалось, его содержание, как правило, можно восстановить, исходя из экстралингвистических знаний, контекста и смысла слов, составляющих выражение. Наибольшие сложности вызывают неологизмы, сокращения, перевод классификаций, перевод составных терминов.

При переводе также следует учитывать следующую особенность юридической терминологии: многие термины в разных языках произошли от латыни, поскольку правовые системы всех стран континентальной Европы развивались на основе римского права (континентальное право). Однако значение этих терминов в разных языках может быть различным (так называемые «ложные друзья переводчика»). Поэтому нужно быть крайне осторожным при переводе подобных терминов.

Помимо перехода из одного языка в другой, при юридическом переводе происходит переход из одной правовой системы в другую. Существуют соответственно две разновидности терминов: имеющие соответствие в обеих правовых системах (но часто при этом различен объем понятия) и не имеющие соответствия. Трудность могут вызвать и понятия,

хотя и имеющие эквивалент в правовой системе ПЯ, но отличающиеся содержанием. Сами по себе подобные трудности выходят за рамки строго лингвистического подхода к переводу. Необходимо стремиться к тому, чтобы, уловив тонкости содержания юридических текстов, передать их в переводе за счет других лексических единиц.

При ознакомлении с большинством юридических текстов встречаются понятия, не имеющие соответствия в другой правовой системе. При переводе таких понятий можно использовать весь набор приемов перевода (транслитерация, калькирование, описательный перевод, приближенный перевод, примечания переводчика, заимствования и т.д.). Однако следует всегда понимать, что любой язык в состоянии выразить любое понятие. Отсутствие эквивалентного понятия в другой правовой системе не означает отсутствие средств передачи его содержания.

С другой стороны при работе с юридическими текстами (особенно законодательными) необходимо учитывать, что многие определения, встречающиеся в тексте закона, часто в нем же самом и определены. Не следует также забывать о высокой ответственности, которая ложится на переводчика при переводе, например, международных договоров. Этот чисто психологический момент вместе с бюрократизмом международных чиновников нередко приводит к буквализму в переводах.

Для понимания юридического текста необходимо использовать не только языковые, но и внеязыковые (фоновые, экстралингвистические) знания. Лингвистические и экстралингвистические знания постоянно взаимодействуют, что позволяет угадать по смыслу пропущенное слово, определить род неизвестного термина, исключить двусмысленность. Возможна ситуация, когда, «понимая» значение всех языковых единиц, не сразу удастся схватить смысл, т.е. знать язык - еще не означает хорошо переводить, и наоборот. Перевод юридических текстов без достаточного багажа экстралингвистических знаний невозможен.

Так без фоновых знаний достаточно сложно передать значение многих правовых фразеологизмов. Если речь идет о бритуцизмах, то такие фразеологизмы связаны с монархической властью, феодальным строем и защитой прав и имущества привилегированной части социальной иерархии общества, что вполне логично. Например: *at her Majesty's pleasure* - в течение положенного законом срока заключения; *put on the black cap* - выносить обвинительный приговор (в Англии, оглашая смертный приговор, судья надевал черную шапочку); *a King's (Queen's) counsel*, юр. королевский адвокат (назначаемый правительством); *corruption of blood*, юр. - лишение титулов, званий и права передачи их по наследству (как одно из последствий приговора к смертной казни или объявления вне закона в Великобритании); *Courtesy of England*, юр. - право вдовца (при наличии детей) на пожизненное владение имуществом умершей жены и другие.

Объясняя значение некоторых правовых фразеологизмов, преподаватель зачастую начинает с этимологии единицы, и даже компонентов этого фразеологизма. Например, чтобы студенты верно поняли, что такое *the Inns of Court* - «Судебные Инны», четыре судебных корпорации в Лондоне, готовые барристеров», прежде необходимо уяснить значение первого компонента. Затем можно обращаться к логическому мышлению студентов, чтобы в результате они сами правильно определили для себя, что это особые заведения, объединяющие учебное заведение, контролирующий орган, библиотеку, офисы адвокатов, клуб и т.д.

Шотландская юридическая практика непосредственно связана с английской. Это находит свое отражение в английском языке права. Например: *the freedom of the rule*, шотл., юр. - право выступать в английских судах (предоставленное шотландскому адвокату); *not proven*, шотл., юр. - вина (подсудимого) не доказана; *be art and part in smth*, шотл., юр. - принимать участие в подготовке и совершении преступления, быть соучастником преступления.

Фразеологизмы-американизмы в свою очередь отражают специфику государственной и правовой системы США. Например: *the Organic Act*, амер., юр. - закон об образовании новой «территории» или о преобразовании «территории» в штат; *hang a jury*, амер., юр. - помешать присяжным заседателям прийти к единому решению и тем самым сорвать вынесение приговора.

Экстралингвистические знания будущих юристов, их способность к логическому мышлению имеют огромное значение. Если студент не понимает, о чем идет речь в оригинале, он не осмеливается отойти от буквализма, что неизменно ведет к искажению смысла. В идеале текст должен быть полностью понятен, но часто на практике это далеко не всегда так (невозможно одновременно быть и первоклассным переводчиком и юристом), что является глобальной причиной всех проблем перевода. Именно поэтому в нашем вузе существует отделение дополнительной квалификации, предоставляющее возможность студентам-юристам, изучающим право, совершенствовать и углублять свои языковые знания, умения и навыки.

Будущие юристы-переводчики получают знания как по практическим, так и по теоретическим дисциплинам, таким, как введение в языкознание, стилистика английского языка, теория перевода. Зачастую на занятиях обоих циклов студенты знакомятся и с культурными особенностями стран изучаемого языка.

Известно, что культура - это специфическая форма существования человека и общества в мире. Студентам дается понимание того, что именно перевод является посредником в процессе постижения и понимания разных культур, в осуществлении контактов и общении между ними. «Рассмотрение факто-

ров перевода любого текста в условиях межкультурной коммуникации строится с учетом основных особенностей языковой культуры, типа и механизма социального кодирования родного (русского) и иностранного (английского) языков»¹. Такой подход позволяет выявить новую точку зрения на решения практических задач, связанных с проблемами перевода в частности юридического текста. Главенствующую роль в этой связи играет не только обладание социальными знаниями правовых норм, юридической терминологии, судебно-процессуальных систем, но и личностные качества переводчика, так как перевод любого текста предполагает взаимодействие суверенных национальных языков, и, соответственно, культурных концептов. «Для достижения адекватного перевода необходимо владеть спецификой образов и связанных с ними программ деятельности тех типов культур, между которыми ведется коммуникация»².

Овладевая экстралингвистическими знаниями, студенты сталкиваются с определенными трудностями при передаче на русский язык не только терминов, но и фразеологических единиц, употребляемых в английском языке права. Причем здесь необходимо учитывать исторические, национальные факторы и традиции различных англоговорящих стран.

Так, помимо бритуцизмов и американизмов находим национальный колорит и в австралийском варианте правового английского языка, например: *go bush*, австрал. - скрываться в зарослях и жить разбоем (о беглом преступнике).

Более того, кроме национальных отличий существуют такие факторы, как образность и окрашенность правовых фразеологизмов: *New York finest*, амер., ирон. - «бравые молодчики Нью-Йорка» (прозвище нью-йоркских полицейских); *limb of the law*, шутл., ирон. - блюститель порядка, страж закона (об адвокате, полицейском); *the minions of the law*, пренебр. или шутл. - блюстители порядка, полицейские; тюремщики; *the lightfingered gentry*, (эвфемизм) - воры-карманники, «специалисты по чужим карманам».

Все вышесказанное приводит к выводу о необходимости тщательного ознакомления будущих юристов с историческими и национальными традициями и реалиями стран изучаемого языка. Студенты должны понять, насколько важно передавать юридические термины, фразеологизмы, тексты в целом без искажения смысла, со знанием не только правовой сферы, но и лингвострановедческих феноменов.

Следует отметить, что овладевать знаниями, связанными с правом англоязычных стран возможно и на занятиях по другим дисциплинам. Междисциплинарные экстралингвистические знания, которые получают студенты при изучении специальных юридических дисциплин на родном языке, активизируют и понимание юридического текста на иностранном языке. Таким образом, обучение иностранному

¹ Швейцер А.Д. Перевод в контексте культурной традиции // Литературный язык и культурная традиция. М., 1994 С. 21.

² Швейцер А.Д. Указ. соч. С. 24.

языку получает профессиональную направленность и представляет собой сложный динамический процесс, основанный на взаимодействии целей и содержания, методов и форм обучения, видов учебной

деятельности преподавателя и студентов, направленной на развитие иноязычной коммуникативной компетенции и познавательной активности обучаемых в рамках избранной ими профессии.

Библиографический список

1. Алексеева И.С. Введение в переводоведение. – М.: Academia, 2006. – 352 с.
2. Алимов В.В. Юридический перевод. Практический курс. Английский язык. – М.: КомКнига, 2005. – 160 с.
3. Кунин, А.В. Большой англо-русский фразеологический словарь. – М: Русский язык-Медиа, 2005. – 1210 с.
4. Латышев Л.К., Семенов А.Л. Перевод: теория, практика и методика преподавания. – М.: Academia, 2003. – 192 с.
5. Сдобников В.В., Петрова О.В. Теория перевода: Учебник для переводческих факультетов и факультетов иностранных языков. – Н. Новгород: Изд-во НГЛУ им. Н.А. Добролюбова, 2001. – 97 с.
6. Федоров А.В. Основы общей теории перевода. – М.: Филология три, 2002. – 416 с.
7. Федотова И.Г. Юридические понятия и категории в английском языке. – Обнинск, 2000. – 431 с.
8. Швейцер А.Д. Перевод в контексте культурной традиции // Литературный язык и культурная традиция. – М., 1994.

Рецензент: Феоктистова Е.М., доцент кафедры иностранных языков Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.п.н.

МОИСЕЕВА ЛЮДМИЛА ВЛАДИМИРОВНА

кандидат педагогических наук, доцент кафедры иностранных языков
Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, kafedra_english@mail.ru

О РОЛИ ЛАТИНСКОГО ЯЗЫКА В РАЗВИТИИ МЕТОДОВ ПРЕПОДАВАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ЯЗЫКОВ

MOISEEVA LUDMILA VLADIMIROVNA

candidate of pedagogics, associate professor of the Department of foreign languages,
Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin,
460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, kafedra_english@mail.ru

THE INFLUENCE OF THE LATIN LANGUAGE ON THE PROCESS OF TEACHING FOREIGN LANGUAGES

Аннотация: В статье затрагиваются вопросы истории преподавания классических и новых языков, влияния латинского языка на развитие методов преподавания западноевропейских языков, методики интегрированного обучения латинскому языку и современному иностранному языку, проблемы их междисциплинарного взаимодействия.

Ключевые слова: латинский язык, иностранные языки, методика преподавания, развитие методов преподавания, интегрированное обучение, междисциплинарное взаимодействие, опора на лексику и грамматику латинского языка.

Annotation: In the article you can find some questions of the history of teaching classic and modern languages, of the influence of Latin on the development of the methods of teaching European languages, of the methodic of the integral teaching of Latin and living foreign language, of problems of their interdisciplinary interaction.

Key words: the Latin language, foreign languages, methodic of teaching, development of the methods of teaching, integral education, interdisciplinary interaction, basis on lexis and grammar of Latin.

После падения Римской империи франкский король Карл Великий обязал монастырские и церковные школы ввести преподавание латыни, которая на протяжении многих веков стала в Европе языком религии, просвещения и международного общения.

В позднем Средневековье стал распространяться греческий язык, причем более интенсивно в католической части мира, в меньшей степени и неравномерно – в православной.

Оба языка выступали носителями культурных и научных знаний, хранилищем произведений литературы, а также опыта, накопленного человечеством. Родные национальные языки, не имевшие письменности, выполнять эти функции не могли.¹

Однако ни один иностранный язык на протяжении всей истории развития культуры стран Европы не играл такой исключительной роли, как латинский (в течение пятнадцати столетий). Лишь с развитием национальных языков в Западной Европе латинский язык теряет свою главенствующую роль, оставаясь, однако, в общеобразовательной системе обучения на долгие годы. Знание латыни было первым признаком учености.

Латынь играла в системе образования совершенно ту же роль, которую играет в настоящее время родной язык. Только с IX века начинает появляться

ряд письменных памятников, где пробуют применять местные языки, стараясь сделать доступными для более широких масс некоторые тексты. Но вся эта литература считалась второстепенной и недостойной серьезного внимания. Во Франции еще в XVI веке нужно было доказать равноправие национального языка с латинским, и только в XVII веке национальный язык окончательно занял первенствующее место в жизни, а на долю латинского языка осталась лишь наука. Однако в школе, которая всегда отстает от жизни, латынь продолжала доминировать вплоть до XIX века. Таким образом, в течение последних веков в европейской культуре можно было наблюдать своеобразное распределение языков: французский язык – язык высшего общества, латинский язык – язык интеллигенции и местный национальный язык – язык простого народа, язык народной школы. В связи со всем сказанным вполне понятен тот престиж, который до самого последнего времени имела латынь как учебный предмет: это был не иностранный язык, это был язык высшей культуры.

В течение веков один из европейских языков занимал главенствующее положение на какой-то период времени, что объяснялось, прежде всего, экономическим и историческим фоном развития цивилизации. Претендуя на мировое господство, латинс-

¹ Гез Н.И., Фролова Г.М. История зарубежной методики преподавания иностранных языков: учеб. пособие для студ. лингв. ун-тов и фак. ин. яз. высш. пед. учеб. заведений. М.: Издательский центр «Академия», 2008. С. 6.

кий язык занимал то же место, что сейчас занимает английский язык.

Латинский язык был в течение ряда веков единственным литературным языком народов Западной Европы. Будущие португальский, испанский, провансальский, голландский, немецкий, английский языки представляли собою множество местных диалектов, бывших лишь разговорными, обиходными языками для сравнительно очень ограниченных человеческих коллективов. Все это были абсолютно бесписьменные языки, и если кому-либо надо было что-нибудь написать или записать, то приходилось обращаться к помощи латинского языка. Только с IX века начинают появляться отдельные записи на местных языках. Латинский язык был не просто языком католической церкви, но и языком всей культуры и, конечно, государственности. Местные языки, кроме того, что они были бесписьменными, были действительно в полном смысле местными, т.е. понятными только для жителей определенного района, и всякое общение в более широком масштабе требовало какого-то устного языка общего значения.²

Этим языком, в конце концов, тоже была латынь, бывшая, таким образом, не только письменным, но и устным языком. Само собой, однако, разумеется, что население, твердо сидевшее на своих местах, не знало латыни, да и не нуждалось в ней благодаря натуральному характеру хозяйства той эпохи. Но не только крестьянские массы не знали латыни, но и сами феодалы зачастую не владели ею: для этого нужна была длительная учеба, для которой не было ни времени, ни желания. Знание латыни стало особой профессией. Люди, которые ею занимались, назывались «клириками», являясь предками будущей интеллигенции. По мере роста государственности нужда в таких людях также быстро росла. Их надо было где-то готовить. Первоначально это происходило в монастырских школах, где церковь готовила кадры священнослужителей, а затем стала готовить их и для многочисленных светских, частных и общественных учреждений. Из всех этих школ выросли впоследствии разные колледжи, наши бursы, университеты. Ученики вербовались из среды оторвавшейся по разным причинам от земли молодежи, которая стекалась из разных концов в центры просвещения, к знаменитым учителям. Широко были поставлены устные упражнения в произнесении проповедей и проведении диспутов всякого рода. Перевод как средство обучения не употреблялся по той простой причине, что не с чего и не на что было переводить, местные языки не были приспособлены к выражению абстрактных мыслей.

В результате более или менее длительного обучения выходили люди, в совершенстве владевшие латинским языком и усвоившие себе всю систему тогдашних знаний. В соответствии с этим они получали разные ученые звания бакалавров, магистров, докторов. Само собою разумеется, что до званий до-

ходили лишь немногие, а громадное большинство останавливалось на полдороге, а то и раньше, образуя кадры государственного аппарата и кадры просто грамотных людей, обслуживавших абсолютно бесписьменное (поскольку латынь была совсем чуждым языком) население.³

Преподавание классических и новых языков имеет длительную историю. Первые сведения об изучении иностранных языков относятся к достаточно отдаленным временам: в эпоху расцвета культуры в Сирии, Древнем Египте, Греции, Риме иностранные языки имели практическое и общеобразовательное значение в силу оживленных торговых и культурных связей между этими странами. Для обучения латинскому языку использовались переводные методы, которые в дальнейшем оказали существенное влияние на методику преподавания западноевропейских языков – французского, немецкого и английского.

В начале XIX века в качестве главной выдвигается общеобразовательная задача обучения иностранным языкам. Изучение иностранного языка в средней школе рассматривается лишь как средство развития логического мышления. Главным объектом обучения в школе является грамматика, которая отождествляется с логикой. Лексика иностранного языка служит лишь иллюстрацией к изучаемым грамматическим явлениям. Поскольку прообразом для изучения живых языков служат мертвые, звуковой строй языка не изучается. Учащихся знакомят лишь с чтением букв и их сочетаний.

Анализируя основные этапы истории преподавания иностранных языков в западноевропейской традиции, Л.Ю. Никшикова отмечает, что поскольку системы иностранного и родного языков не совпадали, методистам приходилось сознательно или бессознательно (на разных ступенях развития методики это происходило различно) сближать эти языковые системы путем передачи лексических и грамматических единиц иностранного языка на родной, т.е. средствами родного языка дословно передавать лексические и грамматические конструкции (а позже и звуки) изучаемого иностранного, что лишней раз показывает, насколько сильным фетишем была латинская грамматика.

Как пишет Л.В. Щерба, способы обучения латинскому языку, конечно, изменились, однако, в основе его до самого последнего времени лежало изучение грамматики. Поэтому традиционный метод изучения латинского языка в наше время известен под названием «грамматического». Поскольку практическое владение языком происходило в принципе на основе изучения в грамматике правил, постольку этот метод называют также «синтетическим», т.е. идущим от элементов к целому, а в применении к языку – от слов и форм к фразам.

Грамматико-переводный метод просуществовал более двух столетий. Такое длительное существование и широкое применение грамматико-перевод-

² Щерба Л.В. Преподавание иностранных языков в средней школе: Общие вопросы методики. 2-е изд. М., 1974. С. 14-29.

³ Щерба Л.В. Указ. соч. С. 15.

ного метода в школах западной Европы и России объясняется, с одной стороны, его соответствием тем формально-образовательным задачам, которые ставились перед изучением иностранного языка в школе, традициям, унаследованным от методики преподавания латинского языка в эпоху Возрождения. И, с другой стороны, его относительно большей гибкостью, большей приспособленностью к меняющимся заказам общества той или иной эпохи и относительно небольшими требованиями, предъявляемыми к учителю иностранного языка. Цель, которая преследовалась при изучении иностранного языка в средней школе, хорошо выражена словами виднейшего лингвиста того времени В. Гумбольда, занимавшего в 1809 г. пост прусского министра культуры: «При обучении языкам секция публичного преподавания будет распространять тот метод, который, даже если и сам язык будет забыт, сделает начатое изучение языка на всю жизнь полезным не только для развития памяти, но и для развития ума, критической проверки суждений и приобретения общего кругозора. Цель преподавания языка – это сообщение знаний о его общей структуре». Исходя из этого, основное содержание обучения представители грамматико-переводного метода видели в самой грамматике, которая излагалась систематически.

Грамматико-переводный метод основывается на понимании языка как системы и опирается на когнитивный подход к обучению. Основные положения данного метода сводятся к следующему:

- цель обучения – чтение литературы;
- основное внимание уделяется письменной речи;
- говорение и аудирование используются только как средство обучения;
- основной единицей обучения является предложение.⁴

Представители грамматико-переводного метода считали, что иностранный язык надо изучать с общеобразовательной целью, которая заключается в развитии мыслительных способностей учащихся, в развитии филологического образования путем тщательного изучения строя иностранного языка, его грамматики, путем чтения и толкования текстов.

Фонетика не существовала как аспект, лексика изучалась бессистемно, в качестве иллюстраций к грамматическим правилам. Основным средством обучения языку был дословный перевод. Грамматика новых западноевропейских языков искусственно подгонялась под систему латинского языка. Обучение иностранному языку было направлено на развитие логического мышления, тренировку мыслительных способностей. Язык изучался формально, полусознательным, полумеханическим путем. Весь материал (правила и примеры к ним) заучивался наизусть, без предварительной аналитической работы, которая обеспечивает осознание материала. Предпочтение

отдавалось форме в ущерб содержанию, что приводило к искажению смысла и нарушению норм родного языка. Несмотря на схоластический характер, грамматико-переводный метод давал положительные результаты в понимании читаемого и в переводе иностранного текста. Корни его уходят в Средневековье, расцвет относится к XVIII-XIX векам. Использование данного метода на протяжении такого длительного периода объясняется традициями, унаследованными от латинских школ, формальными целями обучения, уводящими от действительности и от живого языка.

Однако исторически дело обстояло сложнее: уже само изучение грамматики на латинском языке внедряло в сознание учащихся большое количество языкового материала, по образцу которого учащиеся и строили свои фразы устно и письменно. Чтение, а тем более выучивание наизусть текстов давало еще больше такого материала в руки учащимся (то же значение имело, конечно, и употребление в школе живой речи, пока оно имело место). Поскольку построение фраз на основе усвоенного языкового материала подразумевает хотя бы и бессознательный анализ этого материала, постольку старую форму обучения латинскому языку никак нельзя назвать «синтетическим методом». По мнению Л.В. Щербы, ее следует считать и называть выраженным «аналитическим методом» – так называют методы, исходящие в обучении языку не из грамматики, а из текста. По мере того как исчезало употребление латыни как разговорного языка, а чтение авторов откладывалось до третьего и даже четвертого года обучения, постольку метод, по крайней мере первоначального обучения латинскому языку, становился все более и более «синтетическим» или «грамматическим». Таким, конечно, он остается и при переводах с родного языка на латинский, так как они делались на основании грамматических правил. Но это уже не относится к переводам с латинского языка, так как в основе таких переводов лежит анализ. Поэтому «переводный метод», т. е. основанный на переводах с иностранного языка на родной и с родного на иностранный, никак нельзя отождествлять с «синтетическим», как это делают многие. Поскольку всякий сознательный анализ подлежащей переводу фразы может быть основан только на грамматике, постольку «переводный» метод мог бы в сущности быть назван «грамматическим». Однако, считает Л.И. Щерба, во избежание недоразумений и ложных выводов и обобщений, этого никогда не следует делать: термин «грамматический» стал слишком привычным синонимом для термина «синтетический». Так как переводы на латинский и с латинского (при чтении авторов), особенно последние, в новейшее время играют в преподавании не менее важную роль, чем грамматика, то современный метод обучения латинскому языку, являющийся в высшей степени типичным, правильнее всего называть «переводно-грамматическим».

⁴ Кашина Е.Г. Традиции и инновации в методике преподавания иностранного языка: учеб. пособие для студентов филологических факультетов университетов. Самара: Изд-во «Универс-групп», 2006. С. 12.

Таким образом, методика преподавания латинского языка, вначале являясь в основном аналитической, понемногу переходит в синтетическую (или грамматическую) с тем, чтобы стать в наше время «переводно-грамматической».

Латинский язык вплоть до наших дней продолжает занимать в школе особое место, причем в XIX веке ему присваивают специфическое общеобразовательное значение в виде так называемого «формально-логического образования», которое получается в результате обучения грамматике вообще и особенно латинской.

Латинский язык теряет постепенно свое практическое значение, уступая место живым иностранным языкам, однако долгое время сохраняет ведущее положение как один из главных общеобразовательных предметов в средней школе.

Пути развития методов преподавания европейских иностранных языков – древних и новых – в нашей стране определились историческим развитием самой страны и ролью иностранных языков в жизни народа. В России и на Украине средневекового периода язык изучался большей частью в путешествиях или у иностранцев, находившихся по делам в русских городах. Разумеется, основным методом обучения в таких условиях был интуитивный, беспереводный.

С XIV по XVI века в основном юго-западная Русь была центром учености, здесь были созданы Киевско-Могилянская академия и «братские» религиозные училища, которые назывались школами греческого, славянского, русского, латинского и польского письма, откуда следует видное положение языков в этих школах.

В XVII веке иностранные языки преподавались в Московской Славяно-греко-латинской академии, здесь преподавали латинский и греческий языки. Другой аспект развития иноязычного образования в России обусловлен открытием иноверческих школ в Москве в XVII - первой четверти XVIII века. В католической и лютеранских школах изучались латинский, греческий и немецкий языки.

Особое место древних языков в истории европейского и русского просвещения объясняется их обширными образовательно-воспитательными возможностями. Как педагогическое средство они в совокупности выполняли следующие функции: формально-развивающую, культурологическую, мировоззренческую, специальнообразовательную, общеобразовательную, нравственно развивающую, эстетически развивающую и функцию добывания знаний.

Высшая школа в России начинает функционировать лишь во второй четверти XVIII века. В течение всего XVIII века и первой половины XIX века создается ряд специализированных и общеобразовательных учебных заведений – Императорский лицей, дворянские институты, кадетские корпуса, гимназии,

коммерческие училища и другие – в них было введено преподавание европейских иностранных языков как древних, так и новых. Обучали латинскому, греческому, немецкому, французскому языкам. Вводится обучение английскому – для военных, административных и коммерческих учебных заведений, итальянскому и датскому языкам – для военных и военно-морских учебных заведений. В специальных закрытых и массовых учебных заведениях преобладало формальное образование. Квалифицированных преподавателей новых иностранных языков (немецкий, французский, английский) было мало. В последние десятилетия XIX века живые (новые) иностранные языки прочно занимали ведущее положение не только в системе высшего образования, но и в школах, а древние языки все более отходят на второй план.

Несмотря на то, что языковеды отказались от старых взглядов на язык, принципы обучения даже в XIX веке оставались на уровне вербально-схоластического подхода. Положение об общности языков и полном совпадении понятий по содержанию и способу выражения позволяло считать дословный перевод одним из основных принципов обучения. Поскольку ведущими операциями логического мышления для адептов данного метода являлись синтез и дедукция, то учащиеся должны были начинать с изучения грамматических правил и слов, с использованием которых строились предложения. Знакомство со структурой изучаемого языка проводилось путем его эпизодического сравнения с латинским языком.⁵

Исторически русская школа не имела определенного лица в отношении методики преподавания иностранных языков, применялись различные зарубежные методы. Формирование научного обоснования методов изучения иностранных языков происходило постепенно, в течение всего XIX века, в рамках складывающихся отечественных школ сравнительного языкознания.

В последние два десятилетия XIX века активизируется рост популярности новых иностранных языков, хотя по-прежнему сохраняется авторитет древних языков.

Итак, методы, которые использовались для обучения латинскому языку, в дальнейшем оказали существенное влияние на методику преподавания западноевропейских языков – французского, немецкого и английского.

В течение многих веков латынь оставалась языком науки и дипломатии, школы и церкви, юриспруденции. Латынь и сегодня по-прежнему остается источником образования научной и технической терминологии. Многим специалистам (филологам, врачам, юристам, искусствоведам) необходимо знание латинского языка. Изучение латыни позволит читать великие произведения в подлиннике. Латинский язык до сих пор считается ключом к языку и культуре многих стран. Новый взгляд на систему специального образования все последовательнее прокладывает

⁵ Гез Н.И., Фролова Г.М. История зарубежной методики преподавания иностранных языков: учеб. пособие для студ. лингв. ун-тов и фак. ин. яз. высш. пед. учеб. заведений. М.: Издательский центр «Академия», 2008. С. 11.

ет себе дорогу в современном обществе. В учебных программах будущих лингвистов, а также специалистов любой другой профессии, составной частью которой является знание иностранных языков, в последнее время среди прочих базовых дисциплин все более прочное место занимает изучение древних языков и античной культуры. От бывшего тотального отрицания классического образования наше общество вновь постепенно переходит к осознанию ценности классического наследия, восприятию древних языков как фундамента лингвистического образования.

Изучение латинского языка расширяет общелингвистический кругозор студентов, может содействовать выработке у них научного подхода к основному изучаемому ими языку. Поэтому в своей методике преподавания латинского языка преподаватели акцентируют сопоставления фактов латинского языка с фактами английского, немецкого, французского, испанского, итальянского и русского языков на всех языковых уровнях (фонетическом, грамматическом, лексическом), детально изучая продуктивность латинских слов в образовании словарного состава изучаемых иностранных языков.

Сопоставление латинского предложения с соответствующим русским, а также английским, французским и немецким дает возможность выявить значительное сходство между латинским и русским языками, с одной стороны, противопоставить латинский язык английскому и французскому — с другой, и установить как сходство, так и различие между латынью и немецким языком, в котором флексия играет существенную роль, но не меньшее значение в структуре предложения имеет и порядок слов. Изучение латинского языка, в котором синтетические структуры распространены не меньше, а в глагольной системе даже больше, чем в русском, позволяет познакомиться учащимся с иностранным языком, структурно близким родному, и продемонстрировать на его материале важнейшие грамматические явления, характерные для языков синтетического строя.⁶

Интересны советы Дороти Ли Саерс, которая в своей статье «Утерянные инструменты обучения», говоря об обучении грамматике, настаивает на необходимости изучения сначала флективного языка. С аналитическими языками (т.е. языками без окончаний) без практики диалектики справиться труднее. Более того, флективные языки поясняют нефлективные, а не наоборот. По мнению Дороти Ли Саерс, лучшим основанием для обучения является латынь и не потому, что она традиционная и средневековая, но только потому, что даже рудиментарное знание основ латыни вдвое облегчает усвоение любых других предметов. Латынь — ключ к составу и структуре всех германских языков (не говоря уже о романских), к терминологии всех наук, к литературе всей средиземноморской цивилизации с ее историческими документами.

Роль латыни в обучении иностранным языкам подчеркивается К.Ласорса-Съединой, которая видит

возможности оптимизации обучения в опоре на многочисленные сходства европейских языков, общую базу которых составляет латынь. Можно согласиться с М.Валькастелли, которая утверждает, что именно знание латинского языка как ядра общеевропейского культурного единства, источника и основы общеевропейской интеллектуальной лексики, способствует оптимизации и облегчению процесса усвоения иностранных языков.

Знания по латинскому языку облегчают усвоение современных европейских языков, в частности английского, немецкого, французского. И современное преподавание латыни должно осуществляться с учетом этого аспекта.

В настоящее время многие исследователи успешно занимаются проблемой использования междисциплинарных связей между латинским языком и живыми иностранными языками. Д.В. Дроздова разработала методику обучения латинскому языку, способствующую формированию таких учебных и предметных умений, знаний и навыков, которые могут быть легко перенесены на обучение английскому языку. При обучении латинскому языку лингвосамообразовательные знания и умения выстраиваются таким образом, чтобы облегчить их последующий перенос в ситуацию обучения английскому языку. В диссертационном исследовании Д.В. Дроздовой рассматривается формирование самообразовательной компетенции при обучении иностранным языкам на основе латинского языка в русле многовековой традиции использования латинского языка для облегчения последующего обучения другим иностранным языкам.

Долгое время латинский язык, описание грамматической системы которого было положено в основу грамматик европейских языков, был языком общения для разных народов средневековой Европы, а также позволял знакомиться с литературой, создававшейся на протяжении почти двух тысячелетий. Поэтому человек, изучавший латинский язык, начинает воспринимать европейские языки как некую общность, ощущает себя знакомым с основами этой общности. Такое отношение снижает психологические трудности, испытываемые перед началом изучения иностранного языка, формирует готовность изучать несколько европейских языков.

Разработка методики интегрированного изучения латинского языка и современного иностранного языка является перспективным направлением развития междисциплинарного подхода к обучению иностранным языкам.

Латинский язык оказал огромное влияние на формирование лексики практически всех европейских языков в создании их терминологической базы, а также системы словообразования. Латинский язык обладает логичным строением грамматики, развитой морфологией, почти полным отсутствием лексических и грамматических заимствований. Это позволяет превратить процесс обучения в тренировку линг-

⁶ Кацман Н.Л. Методика преподавания латинского языка. М.: Гуманит.изд. центр ВЛАДОС, 2003. С. 15.

вистического мышления.

Интегрированное обучение двум иностранным языкам способствует формированию более прочных языковых и речевых навыков, поскольку при изучении второго иностранного языка учащиеся могут опираться на знания, навыки и умения, полученные при изучении первого иностранного языка.

Исследования по экспериментальному обучению иностранному языку на базе латинского, отмечает Д.В. Дроздова, подтверждают, что существуют такие аспекты обучения живому иностранному языку, в которых опора на знания, умения и навыки, полученные при обучении латинскому языку, существенно повышает образовательные результаты учащихся. К таким аспектам относятся: понимание грамматики языка как системы; умение систематизировать и трансформировать грамматические модели; знание латинских морфем, вошедших в научную и социокультурную лексику современных языков; умение понимать незнакомые слова, опираясь на наличие знакомых морфем; умение систематизировать лексику по сходным морфемам; умение переводить сложные тексты с использованием словаря и грамматического справочника.

Предложенная методика интегрированного обучения латинскому и одному из западноевропейских языков позволяет сформировать у студентов готовность выбирать собственный образовательный маршрут, а также снабжает их знаниями и умениями,

необходимыми для успешного и самостоятельного изучения иностранного языка.⁷

Итак, бесспорно влияние методов преподавания латинского языка на процесс обучения живым иностранным языкам. Отметим также и то, что в настоящее время методика преподавания латинского языка строится на базе методик обучения живым иностранным языкам.

Н.Л. Кацман отмечает, что латинский язык должен изучаться в сравнительно-сопоставительном плане с привлечением данных трех языков: латинского, русского (родного), изучаемого западноевропейского. Это необходимо для расширения лингвистического кругозора учащихся, развития у них абстрактного грамматического мышления и выработки научного подхода к родному и изучаемому иностранному языку. Н.Л. Кацман предлагает обратить внимание студентов на возможность подобных сопоставлений и побудить их к дальнейшим поискам.

Таким образом, изучая латинский язык, следует помнить, что он является ключом к ряду европейских языков и к европейской культуре в целом.

Взаимовлияние методик преподавания латинского языка и изучаемого западноевропейского языка имеет большое будущее для интеллектуального, духовного развития человека, воспитания поликультурной личности, подготовки образованного, думающего и творчески развитого человека, способного адаптироваться в нашем быстро меняющемся мире.

Библиографический список

1. Гез Н.И., Фролова Г.М. История зарубежной методики преподавания иностранных языков: учеб. пособие для студ. лингв. ун-тов и фак. ин. яз. высш. пед. учеб. заведений. – М.: Издательский центр «Академия», 2008. – 256 с.
2. Дроздова Д.В. Формирование самообразовательной компетенции при обучении иностранным языкам на основе латинского языка: Автореф. Дисс. ...канд. пед. наук. – Санкт-Петербург, 2009. – 22 с.
3. Кашина Е.Г. Традиции и инновации в методике преподавания иностранного языка: учеб. пособие для студентов филологических факультетов университетов. – Самара: Изд-во «Универс-групп», 2006. – 75 с.
4. Кацман Н.Л. Методика преподавания латинского языка. – М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 2003. – 252 с.
5. Никшикова Л. Ю. Историко-педагогические основы преподавания иностранных языков в России XIX - начала XX вв.: Автореф. Дисс. ...канд. пед. наук. – Нижний Новгород, 2007. – 27 с.
6. Щерба Л.В. Преподавание иностранных языков в средней школе: Общие вопросы методики. – 2-е изд. – М., 1974. – 112 с.

Рецензент: Абрамова Е.К., доцент кафедры романо-германской филологии и методики преподавания иностранного языка Оренбургского государственного педагогического университета, к.фил.н.

⁷ Дроздова Д.В. Формирование самообразовательной компетенции при обучении иностранным языкам на основе латинского языка: автореф. дисс. ... канд. пед. наук /Д.В. Дроздова. Санкт-Петербург, 2009.

**Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА
№ 1 (47) / 2021**

Подписано в печать 09.04.2021 г. Дата выхода в свет 30.04.2021 г.
Формат 60x84¹/₈. Бумага офсетная. Свободная цена.
Усл. печ. листов 17,375. Тираж 25. Заказ 19.

Адрес издателя: 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50.

Отпечатано в ООО ИПК «Университет».
Адрес: 460007, г. Оренбург, ул. М. Джалиля, 6.