

ISSN 2073-8838

ТРУДЫ ОРЕНБУРГСКОГО ИНСТИТУТА (ФИЛИАЛА) МГЮА

№ 2 (44) / 2020

Оренбург 2020

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

**ТРУДЫ
ОРЕНБУРГСКОГО ИНСТИТУТА
(филиала) МГЮА
№ 2 (44) / 2020**

ОРЕНБУРГ – 2020

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.	Омская академия 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
ЖОЛОВОВА 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), заведующий кафедрой 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. № 2 (44). – Оренбург, 2020. – 137 с.

ISSN 2073-8838

Журнал «Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА» рекомендуется 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

БЕРДЕГУЛОВА Л.А.

Формирование принципа справедливости в праве Англии 5

БЛИНОВА В.В.

Уголовное право после окончания Великой Отечественной войны: основные тенденции 11

ВАСЯКИНА Е.В.

Международные уголовные трибуналы XX века как наследие Второй мировой войны: роль в международной и национальной юстиции 15

ГАНИНА О.Ю.

Совершенствование системы местных органов власти в СССР и Российской Федерации во второй половине XX века 21

ГЛЕБОВА Ю.И.

Государственные и муниципальные услуги и доступ к информации 26

БОРИСОВ Я.Е., ДЕМЧЕНКО Е.В., ГОНЧАРОВА В.А.

Трансплантация в России: нормативная правовая основа, условия и проблемы реализации 32

ЖУКОВА С.М.

К вопросу о признаках административного правонарушения 38

КОНОВАЛОВ В.А.

К вопросу о послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию с предложением о закреплении принципов единой системы публичной власти в РФ 43

ШЕШУКОВА Г.В., ШИНКОВА С.С.

Мичиганская модель электорального поведения в анализе избирательной кампании по выборам губернатора Оренбургской области в 2019 году 54

ДЬЯКОНОВА А.А., ЕФИМЦЕВА Т.В., МИХАЙЛОВА Е.С., РАХМАТУЛЛИНА О.В.

Общая характеристика организационно-правового механизма деятельности СНГ в топливно-энергетической сфере по вопросам научно-технического сотрудничества 62

Раздел второй

ВОПРОСЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

БУЯНОВА Е.В.

Ювенальная адвокатура в контексте защиты прав несовершеннолетних в гражданском процессе 70

ЗАЛАВСКАЯ О.М., ГУМЕРОВА Э.Х.

Императивные ограничения для предмета корпоративных соглашений 76

ЯНЕВА Р.Р.

О практике рассмотрения наследственных дел судами Оренбургской области 80

Раздел третий

УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

РЕЗЕПКИНА А.М.

Обжалование действий (бездействий) и решений должностных лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство 86

РЕЗЕПКИНА А.М., КАЛЮЖИНА В.М.

Цифровизация адвокатуры РФ в условиях самоизоляции и перспективы совершенствования электронной формы документооборота 92

САЮШКИНА Е.В.

Некоторые вопросы применения особого порядка принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением 101

СИРАКАНЯН А.Р.

Взаимодействие следователя с органами дознания при рассмотрении дел о преступных нарушениях правил охраны труда и техники безопасности 104

ХМЕЛЕВСКАЯ Т.А.

Понятие и значение поощрительных норм Общей части УК РФ 107

Раздел четвёртый

ВОПРОСЫ ТРУДОВОГО, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПРАВА И ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

ЕФИМЦЕВА Т.В., ШЕВЛЯКОВА И.М.

Правовое регулирование подряда для обеспечения государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации: проблемы и перспективы 112

ЗАХАРОВА А.Э.

Правовые основы деятельности саморегулируемых организаций кредитных кооперативов в Российской Федерации 119

ПОСТАВНАЯ И.П.

Правовое обеспечение экологических требований в нормативах градостроительного проектирования ... 124

ЯКОВЕНКО Н.А.

Дистанционная занятость: состояние и перспективы 127

Раздел пятый

ВОПРОСЫ ПЕДАГОГИКИ И ИНОСТРАННОГО ЯЗЫКА В НЕЯЗЫКОВОМ ВУЗЕ

ПОПОВ Е.Б.

Информационно-коммуникационные технологии в обучении иностранному языку: достижения и новые вызовы 131

ТРАВКИН В.О., ЭЛЕНБЕРГЕР В.В.

К обоснованию проблемы сохранения индивидуального здоровья спортсменов 135

Раздел первый

ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВА, ПРАВА, ОБЩЕСТВА И ПОЛИТИКИ

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

ФОРМИРОВАНИЕ ПРИНЦИПА СПРАВЕДЛИВОСТИ В ПРАВЕ АНГЛИИ

BERDEGULOVA LIUBOV ALEKSEEVNA

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

CREATION OF THE PRINCIPLE OF EQUITY IN THE LAW OF ENGLAND

***Аннотация.** В статье анализируются особенности формирования принципа справедливости в Великобритании. Категория справедливости исследуется как в общефилософском и аксиологическом аспектах, так и с правовой точки зрения. Английское право содержит значительное число институтов, посредством которых достигается социальная и правовая справедливость. Более того, в праве Англии впервые было сформировано так называемое право справедливости, не знающее аналогов во всем мире, в том числе и в прочих странах общего права.*

***Ключевые слова:** справедливость, право справедливости, статутное право, общее право, право Англии, равенство, права человека, право, правовая система.*

***Review.** The article analyzes the peculiarities of the formation of the principle of justice in the UK. The category of justice is studied both in general philosophical and axiological aspects, and from the legal point of view. English law contains a significant number of institutions through which social and legal justice is achieved. Moreover, the law of England was first formed by the so-called law of justice, which has no analogues in the world, including in other common law countries.*

***Keywords:** equity, equity law, Statute law, common law, English law, equality, human rights, law, legal system.*

Для английского права категория «справедливость» приобрела совершенно особое значение. На протяжении столетий законодатель «туманного Альбиона» стремился имплементировать положения справедливости в свою правовую систему. Т.Г. Минеева указывает, что термин «equity» имеет происхождение от латинского aequitas («справедливость» и «справедливое равенство»), пришедшего посредством французского языка¹. «Equity» в переводе с английского языка означает «справедливость».

Исследуя принцип справедливости применительно к праву Англии, важно остановиться на вопросе соотношения права и справедливости. Всякое ли право справедливо? Можем ли мы говорить, что право и справедливость неотделимы? Эти вопросы

носят дискуссионный и вместе с тем философский характер, ответы на которые имеют чаще всего субъективную окраску. Общество в стремлении удовлетворить две основные потребности: в законе и в справедливости, пытается применить лишь «один выстрел в погоне за двумя зайцами», а именно сделать право справедливым. В этом аспекте, уместен еще один вопрос: может ли справедливость быть законом? Эти две категории (право и справедливость), мы полагаем лежат в соприкасающихся, но разных плоскостях, использующих разные средства реализации. Справедливость формируется в умах людей, народа, право же призвано удовлетворить потребности государства как механизма управления властью. Право не всегда будет справедливо в соответствии с

¹ Минеева Т.Г. Канцлерский суд справедливости в Англии XIV-XV вв. (проблема происхождения) // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2007. № 5. С. 458.

моральными установками общества, поскольку зависит от воли законодателя, в роли которого выступает людской субстрат, наделенный соответствующими полномочиями. Иногда, мы можем видеть, как законы, в которых крайне нуждается общество, не принимаются годами, в то же время в сжатые сроки появляются законы, необходимость которых весьма сомнительна. Обоснованно ли в подобном случае говорить о несправедливости закона? Полагаем, это риторический вопрос.

Для Великобритании термин «справедливость» имеет особое значение. Именно в правовой системе Англии было сформировано так называемое право справедливости. Принципы справедливости в праве изначально развивались благодаря Английскому канцлеру. О Канцлере Короля известно, что до 1529 года он являлся исповедником монарха. Поэтому его также именовали Королевской совестью. В основу решений выносимых Лордом Канцлером, легли принципы справедливости, неотвратимости наказания.

В XIV–XV вв. в Англии наступает кризис статутного права, поскольку унификация судебных приказов в общем праве не могла быть безграничной, возникает необходимость преодоления жестких рамок прецедентной системы. Именно на этом этапе появляется суд канцлера.

Канцлерский суд представлял собой первую судебную структуру права справедливости. Так как король всегда был вправе принимать к своему рассмотрению определенные дела, он оставался фигурой, олицетворяющей высшую судебную инстанцию. Основными предпосылками появления права справедливости стали излишний формализм, высокая цена процесса, медлительность, отсутствие свойства гибкости общего права в соответствии с потребностями общества, крайняя степень ригидности общего права. Как правило, причиной обращения к суду короля были недостатки общего права и как следствие неполучение судебной защиты британскими подданными.

В результате, наряду с общим правом начинает функционировать «право справедливости», представлявшее собой своды судебных решений, принимавшихся Канцлером. Формально, и общее право, и право справедливости являются прецедентными. Подобный дуализм судопроизводства просуществовал в Англии вплоть до 1873 г.

Осуществление Канцелярией судебной функции не было новым аспектом, поскольку и ранее до XIV века оно реализовывало судебное усмотрение в рамках внутриведомственных вопросов. Позднее, в XIV веке во исполнение королевской инициативы, канцлерский суд начинает принимать к своему рассмотрению споры тяжущихся — обычных граждан.

Вместе с тем подобная судебная практика носила сначала субсидиарный характер, когда решения канцлера выполняли роль поправок к положениям общего права, а впоследствии приобретают качества альтернативного акта. Связано это с тем, что со вре-

менем к канцлеру стали обращаться вместо судебных органов общего права. В 1474 году появился первый приказ от имени самого канцлера о защите нарушенных прав, минуя традиции «общего права».

В англо-американской юриспруденции принципы справедливости и средства защиты серьезно различаются от более старых средств, применяемых эволюционирующими судами системы общего права. Одной из первых функций исповедника короля, каковым являлся канцлер, и соответственно его ведомства, то есть канцлерства, являлось управление доступом к королевским судам путем выдачи по применению соответствующего оригинального предписания (англ. original writ). С одной стороны, канцлер обладал значительной свободой усмотрения при принятии приказов, с другой стороны, впоследствии эта свобода была ограничена несколькими четко установленными рамками, представлявшими собой своеобразные формы. К сожалению, это приводило к тому, что иногда дела, достойные удовлетворения, не подлежали рассмотрению. Вследствие подобной несправедливости, возникает практика обращения непосредственно за помощью к канцлеру как «хранителю совести короля».

Однако, не будем заблуждаться относительно сословной принадлежности тяжущихся. В подавляющем большинстве случаев это были лица, причастные к сословной элите.

Эволюционировав, суды права справедливости в 17-м веке уже рассматривали все вопросы юрисдикции системы общего права, что привело к серьезной конкуренции права справедливости и общего права.

Ранее канцлеры предполагали отказаться от применения принципов справедливости в их первоначальном значении как честности, применяя технические нюансы общего права, принимая правильное решение. Некоторые из этих принципов были заимствованы из римского и канонического церковного права.

Потребовалось немного времени, чтобы справедливости скопить свой собственный массив прецедентов. Справедливость, причем в более ограниченном значении, отражала оригинальный и действенный принцип, что ничего плохого не должно быть без адекватного средства правовой защиты.

К концу XVI в. Суд Лорда-Канцлера становится полноценным судебным органом. Парадоксально, но решения суда справедливости серьезно конкурировали с решениями судов общего права. Еще Яковом I был издан указ, по которому при возникновении коллизии между общим правом и правом справедливости, судья обязан применить норму права справедливости.

Процесс в суде Канцлера осуществлялся в письменной форме, производился тайно и не допускал участия суда присяжных. В большей степени, суд канцлера опирался на римское и каноническое право.

Со временем право справедливости стало представлять реальную угрозу для общего права. В част-

ности, Канцлерский суд по правовому положению стоял в одном ряду с чисто юридическими органами высшей инстанции — Судом общих тяжб и Судом королевской скамьи. Поэтому с конца XVI в. Суды общего права всеми силами пытаются ограничить юрисдикцию канцлера.

В результате судебной реформы 1873-1875 гг. в Англии произошло формальное слияние права справедливости с общим правом. В то же время, в современной Англии право справедливости регулируются институты права собственности и договорного права, траста, компенсации ущерба, а также принуждение к исполнению договорного обязательства в натуре.

Среди наиболее заметных достижений права справедливости необходимо указать введение особых средств правовой защиты, к которым относятся судебный запрет, судебный приказ, оспаривание сделок.

Судебный запрет (*injunction*) стал применяться Канцлерским судом как справедливое средство защиты, согласно которому суд выносил постановление, обязывающее участника процесса совершить определенное действие или же наоборот запрещающее совершать конкретные действия.

Судебный приказ (*specific performance*) представляет собой постановление суда, который также обязывает сторону выполнить определенное действие, однако в отличие от судебного запрета, это действие должно быть предусмотрено договором, который предварительно заключили между собой участники спора. В противоположность судебному запрету, *specific performance* нацелен на то, чтобы заставить сторону контракта выполнить свои обязательства, взятые на себя добровольно в соответствии с буквой контракта, по отношению к юридически добросовестной стороне. Данное средство является справедливым и эффективным способом воздействия на участника в интересах стороны, которая имеет право получить то, на что рассчитывала при заключении договора. Хотя общее право ранее предусматривало выдачу судебного приказа, однако постановление суда сводилось лишь к компенсации уже возникших убытков. Право справедливости развило этот институт, поскольку истец часто имел интерес не просто в компенсации убытков, но в исполнении обязательства в натуре, когда заинтересованность имела в получении конкретного участка земли или иного имущества. Тем самым было создано уникальное средство правовой защиты сторон контракта, обязывающее их исполнить все обязанности, предусмотренные договором.

В то же время судебный приказ (*specific performance*) не выдавался, если имелось хотя бы одно из следующих условий: во-первых, если исполнение обязательства в натуре вызовет серьезные трудности для ответчика, во-вторых, контракт характеризуется как недобросовестный, в-третьих, будет установлено, что истец (заявитель) с так называемыми «нечи-

стыми руками», в-четвертых, исполнение в натуре невозможно (например, если истребуемый предмет спора уничтожен), в-пятых, формулировка контракта является столь расплывчатой, что не позволяет точно и однозначно обозначить исполнение, в-шестых, исполнение контракта состоит из действий личного характера, в-седьмых, контракт предусматривает право каждой из сторон отказаться от его исполнения без предварительного уведомления другой стороны.

Примером закрепления судебного приказа (*specific performance*) в современном мире является статья 2 Единообразного торгового кодекса США, согласно которой «продажа или индивидуализация товара для договора продажи может рассматриваться кредитором продавца как недействительная, если по отношению к нему сохранение владения продавцом является обманным согласно любому применимому закону штата, на территории которого находится товар, однако добросовестное сохранение владения продавцом-коммерсантом в рамках обычной торговой деятельности в течение разумного с коммерческой точки зрения периода времени после продажи или индивидуализации не является обманным»².

Такое средство защиты, как признание сделки недействительной (*rescission*) применяется в британском договорном праве как законное и справедливое средство защиты сторон, при котором суд постановляет вернуть стороны в то положение, которое существовало до заключения договора, формально расторгая все имеющиеся между ними соглашения. Суд может отказать в признании сделки недействительной, если одна из сторон подтвердила контракт своими действиями, то есть приступила к исполнению обязательства в натуре или же третья сторона приобрела какие-то права или имеет существенную заинтересованность в реализации контракта. Кроме того, поскольку признание сделки недействительной является обоюдоострым актом, то сторона, желающая признания договора недействительным должна вернуть все то, что было ею получено по сделке. Тем самым сторонам предстоит вернуться в положение, существовавшее до заключения договора, а значит справедливость должна будет восстановлена.

Право справедливости позволило отойти от ставшей рамочной прецедентной системы, допуская использование римских постулатов в разрешении тех или иных вопросов.

Преимуществом права справедливости перед общим правом была возможность рассмотрения и урегулирования споров, шансы на разрешение которых в системе общего права были сведены к минимуму.

Особый интерес вызывает формальная сторона процесса и конечно же эксклюзивные процессуальные документы, не свойственные континентальной Европе, а именно *bill* и *writ*. *The bill* являл собой чаще всего прошение о рассмотрении дела в суде канцлера, исходящее от истца. *Writ* же выдавался канц-

² URL: <http://pravo.hse.ru/intprilaw/doc/0201> (дата обращения: 20.05.2020).

лером в качестве предписания разрешить соответствующий спор. Несомненно, что выдача writ была более трудоемкой процедурой.

В рамках регулирования права справедливости интерес представляет Закон о собственности 1925 г., которым в настоящее время регулируется доверительная собственность в Англии. В соответствии с п. 3 указанного закона, «все иные вещные полномочия, интересы и обременения на землю существуют как вещные интересы по праву справедливости (equitable interests)».

Важное значение имеет вопрос соотношения справедливости и правопорядка. В подобном контексте может появиться дилемма: что первично справедливость или закон? Вправе ли суд при рассмотрении дела руководствоваться соображениями справедливости в обход, а иногда в противоречие закону? В Англии известны такие случаи. Указанные примеры приводит П. Таккер в своей статье «Ранняя история Суда Канцелярии» в журнале «Английский исторический обзор»³. Тем самым справедливость в ряде случаев ставилась выше закона.

Мы также можем наблюдать взаимодействие статутного права и права справедливости, реализуемого Канцлерским судом. Суд Канцлера проявлял особое внимание к наиболее незащищенной категории населения, в первую очередь женщинам, ставшими вдовами, и несовершеннолетним детям. Ярким примером является контроль за исполнимостью п. 1 Второго Вестминстерского статута 1285 г., который получил название *de donis conditionalibus* (об условных дарениях), регламентирующий факторы земельного наследственного правопреемства. Так, согласно п. 1 этого Статута «когда кто-нибудь дает землю какому-либо человеку, его жене и их потомству, рожденному в этом браке с добавлением такого положительно выраженного условия, что если этот человек и его жена умрут без наследников, рожденных в этом браке, земля, переданная им таким образом, должна вернуться к дарителю или к его наследникам; или когда человек передает держание в приданое с освобождением от всяких повинностей (*in liberum mantagium*) и это держание сопровождается таким условием, хотя бы оно и не было выражено в дарственной грамоте, что если муж и жена умрут без наследников, рожденных от этого брака, то земля должна возвратиться к дарителю или к его наследнику. Далее, в случаях когда кто-нибудь дарит землю кому-нибудь из наследников, от него происходящих, то для дарителя и его наследников представлялось и представляется несправедливым, что их воля, выраженная в дарении, до сих пор (часто) не соблюдалась и не соблюдается и теперь»⁴. Непосредственно сам Статут указывал на наличие частых случаев проявления несправедливости, побудивших монарха предпринять

соответствующие меры. «По этому поводу наш господин король, понимая, сколь необходимо найти средство помощи в этих случаях, постановил, что воля дарителя, согласно условиям, ясно выраженным в дарственной грамоте, отныне должна соблюдаться, чтобы те, кому земля дана на подобных условиях, не имели права отчуждать полученные таким образом держания, которые после их смерти должны перейти к их наследникам или, в случае, если у них наследников не было или они были, но умерли — вернуться к дарителю или его наследникам»⁵.

Конституционный строй Великобритании отличается присутствием элементов соперничества общего права и права справедливости. В то же время дефинитивное определение права справедливости является не простой задачей, поскольку право справедливости является не столько отраслью права, сколько институциональным механизмом и в то же время юрисдикционным органом. Право справедливости обладает громким заголовком, которым наделено в силу исторических закономерностей, давно утративших свою актуальность. Подобное наименование сегодня скорее историческая традиция, нежели объективная реальность. В настоящее время право справедливости представлено лишь некоторыми институтами, такими как траст, судебный запрет, судебный приказ и некоторые другие, имплементированные в систему общего права, однако полноценного комплекса право справедливости уже не составляет.

Справедливость несет большое значение и в общеправовом аспекте. В английском общем праве и праве справедливости общеупотребляемыми были термины «справедливость» и «справедливое равенство». Зачастую, термины «справедливость» и «равенство» отождествлялись, представляя довольно поверхностный подход целой группы юристов-исследователей.

В литературе можно встретить отсылку к духовным основам права. Т.В. Губаева и Ф.И. Хамидулина, в частности, под указанными основами предлагают понимать совокупность взаимосвязанных нравственных начал, на которую опирается право, как формальный, установленный государством регулятор поведения людей в обществе⁶.

Справедливость — это динамичная категория, она переменчива настолько, насколько субъективна. Справедливость терминологически схожа с беспристрастностью в подходе к тем или иным вопросам. Мы полагаем, что в этом аспекте и справедливость, и беспристрастность должны оцениваться как нечто, что позволяет нам рассматривать обстоятельства с объективной, а не субъективной точки зрения.

В английском праве справедливость представлена в виде совокупности норм, устанавливающих

³ Tucker P. The Early History of the Court of Chancery // English Historical Review. 2000. September. P. 797.

⁴ URL: <http://www.hrono.info/dokum/1200dok/1285-2ed1.php> (дата обращения: 20.05.2020).

⁵ Там же.

⁶ Губаева Т.В., Хамидулина Ф.И. Духовные основы права // Вестник Балтийского федерального университета им. И.Канта. 2011. № 9. С.8.

основополагающие представления о равенстве, свободе, не дискриминации, нравственности и морали.

Воплощению принципа справедливости в праве способствовали различные доктрины, в первую очередь, доктрина верховенства права. Особо следует обратить внимание на прочие доктрины, относящиеся к судебному разрешению дела, а именно, доктрину «чистые руки», доктрину недобросовестности, эстоппель, доктрину незначительности. Доктрина «чистые руки» («clean hands») в праве справедливости трактуется как принцип, позволяющий ограничить неправомерные и недобросовестные действия, направленные на предъявление иска контрагенту⁷. В авторитетном юридическом словаре Блэка доктрина определена как «Принцип, в соответствии с которым сторона не может претендовать на средство судебной защиты по праву справедливости (seek equitable relief) либо добиваться судебной защиты по праву справедливости (assert an equitable defence), если эта сторона нарушила один из принципов справедливости, например, не была добросовестной (good faith)» и применяется и по сей день. Прекрасной иллюстрацией является дело Б. Березовского и Р. Абрамовича, разрешенного в Лондоне в пользу последнего, в котором чаша весов правосудия перевесила именно благодаря доктрине «чистые руки»⁸.

Отдельно следует остановиться на категории «правовая справедливость» должны быть раскрыта посредством исследования специального средства защиты, получившего наименование «эстоппель» (англ. *estoppel*, от англ. *Estop* — лишать права возражения). Эстоппель стал результатом проработки права справедливости, является правовым принципом, согласно которому лицо утрачивает право ссылаться на какие-либо факты, доказывая свои требования.

Содержание эстоппеля сводится к необходимости учета недобросовестного поведения лица, предъявляющего некие притязания. Если судом устанавливался факт недобросовестности истца, даже при наличии права на подобное притязание суд отказывал в удовлетворении его требований. Таким образом, восстанавливалась правовая справедливость.

Справедливость тесно связана и с реализацией прав человека. Следует согласиться с позицией

А.Л. Вязова о том, что «существенным показателем полноценности законов с позиций принципа справедливости во многом является их строгая согласованность с общепризнанными стандартами прав и свобод человека, с принципом приоритета и задачей надежной охраны названных ценностей. Осуществление прав и свобод неотделимо от исполнения каждым гражданином своих юридических обязанностей. В случаях уклонения от их исполнения или посягательства на указанные человеческие ценности других лиц справедливо применение к виновным установленных законом мер воздействия»⁹.

Таким образом, подводя итог вышеизложенному, констатируем особую роль и характер справедливости на разных исторических этапах Англии.

Определение места справедливости в праве является еще одной трудноразрешимой задачей, требующей правового осмысления. Присутствие принципа справедливости в праве Англии не исчерпывается лишь институциональным правом справедливости, он раскрывается как в правовых, так и в этических нормах.

Необходимо констатировать, что в подавляющем большинстве случаев принцип справедливости отождествляется с вопросом о праве справедливости, что на наш взгляд представляет терминологическую неточность. Справедливость в общем праве имеет особое значение, поскольку в британской правовой системе огромное значение придается судебному прецеденту, вынесенному в соответствии с правилами судейского усмотрения. Подобное судейское усмотрение базируется не только на правилах аналогии права, но и в большей степени на принципах справедливости.

Концепция справедливости в английском праве не представлена в разработанном виде, поскольку принятие тех или иных законов носит фрагментарный характер. Однако, из содержания этих законов, а также прецедентного массива мы делаем вывод об устоявшейся правовой традиции следования принципу справедливости. Поскольку страны общего права, и в первую очередь Великобритания, считаются правовыми, то им не чужды базовые представления о справедливости.

Библиографический список:

1. Вязов А.Л. Принцип справедливости в современном российском праве и правоприменении: Теоретико-правовое исследование: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2001. – 26 с.
2. Губаева Т.В., Хамидулина Ф.И. Духовные основы права // Вестник Балтийского федерального университета им. И.Канта. – 2011. – № 9. – С.7-11.
3. Минеева Т.Г. Канцлерский суд справедливости в Англии XIV-XV вв. (проблема происхождения) // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2007. – № 5. – С.457-459.
4. Райзберг, Б. А. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – 6-е изд., перераб. и доп. – Москва: ИНФРА-М, 2017. – 512 с. – (Библиотека словарей «ИНФРА-М»).

⁷ Райзберг Б.А. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. 6-е изд., перераб. и доп. Москва: ИНФРА-М, 2017. 512 с. (Библиотека словарей «ИНФРА-М»). URL: <https://znanium.com/catalog/product/751618> (дата обращения: 09.05.2020).

⁸ Black's Law Dictionary, 9th ed. Bryan A. Garner, ed.— St. Paul: «West Group», 2009.

⁹ Вязов А.Л. Принцип справедливости в современном российском праве и правоприменении: Теоретико-правовое исследование: Автореф. дисс.... канд. юрид. наук. Москва, 2001. С. 8.

5. Black's Law Dictionary, 9th ed. Bryan A. Garner, ed. — St. Paul: «West Group», 2009.

6. Tucker P. The Early History of the Court of Chancery // English Historical Review. - 2000. - September. - P. 795-798.

Рецензент: Чернова Э.Р., доцент кафедры теории и истории государства и права Стерлитамакского филиала Башкирского государственного университета, к.ю.н.

БЛИНОВА ВЕРА ВЛАДИСЛАВОВНА

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

УГОЛОВНОЕ ПРАВО ПОСЛЕ ОКОНЧАНИЯ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

BLINOVA VERA VLADISLAVOVNA

Candidate of historical sciences Associate Professor of History of State and Law Chair
Orenburg Institute (branch) of University after O.E. Kutafin (MSLA), 460000, Russia,
Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, post@oimsla.edu.ru

CRIMINAL LAW AFTER THE END OF THE GREAT PATRIOTIC WAR: MAIN TRENDS

***Аннотация.** Основные изменения в уголовном праве в послевоенные годы происходили в связи с отменой чрезвычайных законов периода Великой Отечественной войны, но сохранилась линия на усиление уголовной репрессии. В статье анализируются изменения в уголовном праве в сфере экономической преступности, а также в борьбе с детской беспризорностью, безнадзорностью и преступностью несовершеннолетних. Статья написана с использованием материалов центральных и местных архивов.*

***Ключевые слова:** уголовное право, органы НКВД – МВД, послевоенные годы, хищения государственной собственности, преступность несовершеннолетних.*

***Review.** Main changes in Criminal law in the post-war period were connected with the abolition of emergency laws during the Great Patriotic war but tendency to strengthen criminal repression remained. The article analyzes changes in criminal law in the field of economic crime, as well as the fight against child homelessness, neglect and juvenile delinquency. The article was written using materials from Central and local archives.*

***Keywords:** criminal law, NKVD – MVD bodies, post-war years, theft of state property, juvenile delinquency.*

После окончания Великой Отечественной войны переход к мирной жизни осуществлялся в очень сложных условиях. Погибло более 27 млн. человек. Войной было разрушено 1710 городов, сожжено свыше 70 тыс. сел и деревень. В сельском хозяйстве посевные площади сократились на 37 млн. га, снизилась техническая оснащенность сельскохозяйственного производства. Прямые и косвенные потери населения Советского Союза составили 50 млн. человек. Сложности, вызванные войной, привели к нехватке продуктов питания, нормированной системе распределения товаров. Данные обстоятельства определили рост преступности по следующим видам: разбой, грабеж, кражи, хищений государственной и личной собственности граждан, спекуляции, преступности несовершеннолетних и др.

После окончания Великой Отечественной войны вышел Указ Президиума Верховного Совета СССР от 7 июля 1945 г. «Об амнистии в связи с победой гитлеровской Германии», по которому освобождались от наказания осужденные к лишению свободы на срок не свыше трех лет и к более мягким мерам наказания. Освобождались от наказания все осужденные за самовольный уход с предприятий военной промышленности и других предприятий, на которые было распространено действие Указа ПВС СССР от 26 декабря 1941 г. Данный Указ не только освобождал от наказания полностью или частично,

но и снимал судимость с осужденных к лишению свободы на срок не свыше одного года и к более мягким мерам наказания. Освобождались от наказания военнослужащие, осужденные за ряд воинских преступлений: ст. 193-2 УК РСФСР (неповиновение), 193-5 и 193-6 УК РСФСР (оскорбление), 193-7 УК РСФСР (самовольная отлучка и дезертирство), 193-9 УК РСФСР (самовольное оставление части или места службы в боевой обстановке), 193-10 УК РСФСР (неявка в срок на службу), 193-14 УК РСФСР (промотание предметов казенного обмундирования), 193-16 УК РСФСР (нарушение правил караульной службы). Однако Указ не применялся к лицам, осужденным неоднократно за растраты, кражи, грабежи, бандитизм и хулиганство. В соответствии с Указом снимались все невзысканные административные штрафы и все неприведенные в исполнение административные взыскания, которые предусматривались Указом от 22 июня 1941 г. «О военном положении». Всего по амнистии было освобождено 648 000 заключенных.

Приказ НКВД СССР от 21 января 1946 г. предусматривал широкий комплекс мер по усилению борьбы с преступностью, в том числе активизацию работы аппаратов уголовного розыска, повышение качества оперативной и агентурной работы, а также своевременному раскрытию уголовных преступлений.

26 мая 1947 г. в соответствии с Указом ПВС «Об отмене смертной казни» отменялась смертная казнь. Вместо нее вводилось заключение в исправительно-трудовые лагеря на 25 лет. Приказом МВД СССР от 4 августа 1948 г. для обеспечения надзора за освобождающимися заключенными всем начальникам тюрем и учреждений исправительно-трудовых колоний предписывалось за месяц до освобождения уголовных преступников посылать органам милиции по месту последнего жительства или ареста освобождаемых специальные уведомления. Однако 12 января 1950 г. Указом ПВС СССР смертная казнь была восстановлена за государственные преступления: измена Родине, шпионаж, диверсия.

За годы Великой Отечественной войны резко сократились трудовые ресурсы сельского хозяйства, не поставлялась новая техника, сократилось поголовье лошадей, крупного рогатого скота и т.д. Ситуацию в аграрном секторе экономики осложнила засуха 1946 г., поразившая Украину, Молдавию, Правобережье Нижней и Средней Волги, Ростовскую область, Центральную-Черноземную зону. В этих сложных условиях важное значение придавалось борьбе с экономической преступностью.

28 июля 1946 г. выходит постановление Совета Министров СССР и ЦК ВКП (б) «О мерах по обеспечению сохранности хлеба, недопущению его разбазаривания, хищения и порчи», а также соответствующие приказы Министерства заготовок СССР.

В послевоенные годы устанавливались случаи хищений в системе «Заготзерно». Так, в Половинском районе Курганской области заведующая глубинным пунктом расхитила 900 пудов зерна. Всего за 1947 г. в Курганской области, по данным МВД, было украдено 3240 пудов государственного хлеба¹.

4 августа 1947 г. ГУМ МВД СССР издало директиву своим периферийным органам «О мероприятиях по усилению борьбы с расхищением и разбазариванием хлеба». В результате в 1948 г. в Чкаловской области (ныне Оренбургская область) за хищение хлеба было возбуждено 832 уголовных дела, по ним привлечено 1328 человек, а в 1949 г. – соответственно 876 дел и 1398 человек. За период уборки урожая также выявлено ранее судимых и не внушавших доверия из лиц, работающих в системе «Заготзерно» - 60 человек².

Указание ГУМ МВД СССР от 2 апреля 1948 г. требовало усилить борьбу с хищением и разбазариванием семян, кормов, нефтепродуктов и запасных частей техники в колхозах, совхозах, МТС и снабженческо-сбытовых организациях Министерства сельского хозяйства в период подготовки и проведения весеннего сева. Согласно данному указанию было предписано разработать конкретные меры по усилению работы, обеспечить инструктаж оперативного состава и агентурно-оперативной сети, обязать участковых уполномоченных улучшить работу с доверен-

ными лицами, бригадмильцами и усилить проверку охраны социалистической собственности. Для оказания практической помощи были командированы в районы работники аппаратов республиканских, краевых и областных подразделений МВД. Оперативных работников, которые допустили хищения, предписывалось строго наказывать, а также обеспечить максимальное возмещение ущерба, причиненного преступниками.

19 июля 1947 г. вышло указание ГУМ МВД СССР, в котором содержался комплекс оперативных и профилактических мер по предотвращению расхищения хлеба, порчи зерна и техники в период уборки и заготовительной кампании текущего года. На органы внутренних дел возлагался достаточно широкий круг обязанностей, например, сопровождение перевозки, охрана зернохранилищ и т. д.

В 1951 г. органами МГБ и милицией Чкаловской области с 1 августа по 6 сентября за хищения хлеба нового урожая было возбуждено 62 дела по ним привлечены 96 человек. За этот период было похищено хлеба 22 197 кг, изъято 22 097 кг.³

4 июня 1947 г. в целях усиления борьбы с хищениями приняты Указы Президиума Верховного Совета СССР «Об усилении охраны личной собственности граждан» и «Об уголовной ответственности за хищение государственного и общественного имущества». В связи с изданием последнего Указа утратили силу I и II части Закона от 7 августа 1932 г., который утратил силу в 1961 г., ст. 1 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 10 августа 1940 г. «Об уголовной ответственности за мелкие кражи на производстве и хулиганство»; статьи 59 – 3 а, 116, 162, 165, 166, 166 а, 167, ч. 2 ст. 169 УК РСФСР и соответствующие статьи кодексов союзных республик. Данный Указ предусматривал уголовную ответственность не только за совершение кражи, присвоения, растраты или иного имущества, но и за недонесение органам власти о достоверно известном готовящемся или совершенном хищении государственного или общественного имущества. В соответствии с данным указом предусматривалось три состава преступления:

1) хищение государственного имущества, по которому предусматривалось заключение в исправительно-трудовой лагерь на срок от 7 до 10 лет – простой состав и от 10 до 20 лет – квалифицированный;

2) хищение колхозного, кооперативного и другого общественного имущества, по которому предусматривалось заключение в исправительно-трудовой лагерь на срок от 5 до 8 лет – простой состав и от 8 до 20 лет – квалифицированный;

3) недонесение о квалифицированном хищении.

В кодексах союзных республик были отменены статьи, которые предусматривали дифференцированные виды хищений общественной и государственной собственности и соответствующие им на-

¹ Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ). Ф. 17. Оп. 122. Д. 168. Л. 153-154.

² Оренбургский государственный архив социально-политической истории (ОГАСПИ). Ф.Р-371. Оп. 15. Д. 152. Л. 54.

³ ОГАСПИ. Ф.Р-371. Оп. 15. Д. 152. Л. 54.

казания. Однако унификация состава данного преступления привела к возникновению определенных трудностей в судебной практике, а также к произволу в принятых судебных решениях. 10 января 1955 г. вышел Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об уголовной ответственности за мелкие хищения государственного и общественного имущества», который снизил наказания за мелкие хищения.

Анализ уголовных дел в Чкаловской области за 1949 г. показывает, что по Указу от 4 июня 1947 г. привлекли к уголовной ответственности 148 несовершеннолетних из них: дети колхозников – 44, рабочих – 51, служащих – 5; не работающих – 18; воспитанников детских домов – 15; беспризорников – 15. За 1950 г. соответственно привлекли 48 детей, из них: дети колхозников – 10, рабочих – 24, служащих – 1, не работающих – 3, воспитанников детских домов – 4, беспризорников – 6. В первом полугодии 1951 г. по данному указу было привлечено 72 человека, из которых: дети колхозников – 15; рабочих – 31; служащих – 2; воспитанников детских домов – 15; беспризорников – 9⁴. Исходя из этих данных видно, что основными нарушителями Указа от 4 июня 1947 г. являлись дети рабочих и колхозников.

В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 7 апреля 1948 г. изготовление и хранение самогона с целью сбыта, сбыт самогона, а равно изготовление и сбыт в виде промысла аппаратов, специально служащих для изготовления самогона, карались заключением в исправительно-трудовом лагере на срок от 6 до 7 лет с конфискацией всего имущества или части имущества. Изготовление самогона без цели сбыта наказывалось лишением свободы на срок от одного года до 2 лет с конфискацией самогона и орудий его изготовления.

Как и в годы Великой Отечественной войны, социальная защита беспризорных и безнадзорных детей сводилась к устройству их в приемные семьи, детские учреждения, а также в организации поиска родителей или родственников. Совет Министров СССР 7 апреля 1947 г. принял постановление «Об улучшении работы по устройству детей и подростков, оставшихся без родителей», определившего основные направления деятельности государства в этой сфере и ставшее основой нормативной правовой базы последующих мероприятий по борьбе с детской беспризорностью и безнадзорностью. В соответствии с данным постановлением значительно расширилась сеть детских домов, были организованы специальные ремесленные и сельскохозяйственные училища для устройства подростков в возрасте 13-15 лет, не имеющих образования в объеме начальной школы, направлявшихся из детских приемников-распределителей

(ДПР) МВД и детских домов, увеличилось число детских колоний.

В соответствии с постановлением Совета министров СССР от 8 апреля 1952 г. «О мерах ликвидации детской беспризорности в РСФСР» отделы – отделения детских колоний в республиках, краях и областях совместно с местными советскими органами провели ряд мероприятий, направленных на улучшение работы ДПР. На 1 ноября 1953 г. на территории СССР функционировало 258 ДПР на 16 620 мест⁵. В связи с уменьшением числа поступающих детей в 1953 г. было закрыто 10 ДПР на 520 мест⁶. По состоянию на 15 июля 1954 г. в СССР действовало 255 ДПР на 16 455 мест, которые располагались в: союзных республиках – 18 приемников на 2300 мест; автономных республиках – 13 на 895 мест; краев – 6 на 450 мест; областей – 100 на 7185 мест; в других городах и крупных узловых железнодорожных станциях – 118 на 5625 мест⁷.

Одной из форм борьбы с безнадзорностью являлось привлечение к ответственности родителей и лиц, их заменяющих, за воспитание детей введением уголовной и административной ответственности. Подстрекателей привлекали к ответственности по ст. 73 – 2 УК РСФСР и соответствующим статьям других союзных республик. Так, в первом полугодии 1946 г. в Чкаловской области к уголовной ответственности привлекли двоих родителей, 139 – к административной ответственности⁸, в 1952 г. к административной ответственности привлечено опекунов и родителей 223 человека⁹. За 1950 г. всего по СССР было привлечено 392 взрослых подстрекателей, в 1951 г. – 571 человек¹⁰, за первое полугодие 1952 г. по СССР привлекли 262 человека, из них по РСФСР – 149. Однако как показывают архивные документы, статистические данные по СССР не отражают полное количество взрослых подстрекателей, выявленных следственными органами при расследовании дел по преступлениям несовершеннолетних. Данный факт объясняется тем, что в статистических сводках отражались подстрекатели, обвинение которых квалифицировали по ст. 73 – 2 УК РСФСР и соответствующим статьям союзных республик. В тех случаях, когда подстрекатели несовершеннолетних привлекались к уголовной ответственности как соучастники преступлений обвинение их квалифицировало только по основному преступлению¹¹.

В послевоенные годы государство снизило карательную политику в отношении несовершеннолетних. В постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 17 февраля 1948 г. «О применении указов от 4 июня 1947 г. в отношении несовершеннолетних» судебным органам предлагалось в случае совершения

⁴ ОГАСПИ. Ф. Р-371. Оп. 15. Д. 157. Л. 205.

⁵ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф.Р-9412. Оп. 1. Д. 519. Л. 41; Д. 651. Л. 61.

⁶ ГАРФ. Ф. Р-9412. Оп. 1. Д. 651. Л. 61.

⁷ ГАРФ. Ф. Р-9412. Оп. 1. Д. 651. Л. 81.

⁸ Государственный архив Оренбургской области (ГАОО). Ф. Р-1308. Оп. 1. Д. 90. Л. 130.

⁹ ОГАСПИ. Ф.Р-371. Оп. 16. Д. 153. Л. 202.

¹⁰ ГАРФ. Ф. Р-8131. Оп. 32. Д. 1892. Л. 93; Д. 1896. Л. 168.

¹¹ ГАРФ. Ф. Р-8131. Оп. 32. Д. 1896. Л. 169.

хищения в незначительных размерах несовершеннолетними в возрасте от 12 до 16 лет ставить вопрос о прекращении дела в уголовном порядке и направлении обвиняемых в трудовые воспитательные колонии. В постановлении отмечалось, что мелкие кражи могут совершаться подростками не из корыстных побуждений, а из озорства, что должно соответствующим образом квалифицироваться. Также Пленум Верховного Суда СССР предложил шире применять условное осуждение подростков и прекращать уголовные дела по мелким кражам, которые совершались несовершеннолетними в возрасте до 16 лет, с передачей подростков на попечение родителей или опекунов. Таким образом, в постановлении предусматривалось более мягкое отношение к несовершеннолетним, а также указывалось на необходимость устанавливать мотивы преступлений.

После окончания Великой Отечественной войны ст. 59 УК РСФСР наиболее широко стала применяться при борьбе с бандитскими формированиями на территории Прибалтики, Западной Украины, Польши. Кроме норм УК РСФСР, в борьбе с бандитизмом использовались положения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 13 января 1953 г. «О мерах по усилению борьбы с особо злостными проявлениями бандитизма среди заключенных в исправительно-трудовых лагерях». В Указе не содержалось четкого понятия «бандитизм». Его положения использовались при подавлении бунтов заключенных в системе исправительных учреждений.

После ликвидации бандгрупп на западе СССР ст. 59 УК РСФСР стала применяться реже. В 1950–1960-е гг. бандитизм перестал считаться государственным преступлением. Однако бандитизм стал упоминаться в связи с групповыми вооруженными разбойными нападениями, с корыстными целями¹².

Новеллой в уголовном праве был Закон о защите мира, принятый 12 марта 1951 г. Таким образом, Советский Союз откликнулся на призыв Конференции сторонников мира в Стокгольме. Закон носил декларативный характер. По нему пропаганда войны квалифицировалась как тягчайшее преступление против человечества. Законы о защите мира были приняты парламентами Румынии, Венгрии, Чехословакии, ГДР, Польши, Болгарии, Албании. По данному Закону за всю историю Советского Союза не был осужден ни один человек.

Библиографический список

1. Кузнецова О.А., Нестеров С.В. Исторические аспекты появления и развития уголовной ответственности за бандитизм в России // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2014. – № 12 (140). – С. 154-161.
2. Костин В.И. История Российской милиции: Учебное пособие. – Нижний Новгород, 1997. – 122 с.

Рецензент: Хисамутдинова Р.Р., заведующий кафедрой всеобщей истории и методики преподавания истории и обществознания Оренбургского государственного педагогического университета, д.и.н, профессор.

27 марта 1953 г. вышел Указ ПВС СССР «Об амнистии», в преамбуле которого говорилось, что амнистия является результатом упрочения советского государственного строя, ростом сознательности граждан, усилением законности и правопорядка и значительным сокращением преступности в стране. В соответствии с ним вводилась условно-досрочное освобождение для всех заключенных, кроме рецидивистов и особо опасных преступников, отменялась уголовная ответственность за аборт, самовольный проезд в товарных поездах, самовольный уход с работы и прогулы. Также отменялось лишение избирательных прав по суду, за невыполнение колхозниками обязательного минимума трудодней, уклонение от мобилизации на сельскохозяйственные работы. В п. 8 Указа определялась необходимость заменить уголовную ответственность за некоторые должностные, хозяйственные, бытовые и другие менее опасные преступления мерами административного и дисциплинарного порядка, а также смягчить уголовную ответственность за отдельные преступления. Однако в результате данной амнистии произошло усиление криминогенной ситуации в стране. Так, только амнистией по указу от 27 марта 1953 г. из тюрем и лагерей выпустили на свободу 1 181 624 (из 2,5 млн.) заключенных¹³, что привело к росту преступности, так как среди амнистированных было немало опасных преступников.

2 июля 1953 г. Президиум ЦК КПСС одобрил проект Указа «О неприменении амнистии к лицам, осужденным за разбой, ворами-рецидивистам и злостным хулиганам». В Указе отмечалось, что если освобожденные по амнистии «продолжали вести паразитический образ жизни и не занимались общественно-полезным трудом», то амнистия для них отменялась, и они должны были продолжать отбывание назначенного им наказания.

Таким образом, после окончания Великой Отечественной войны сохранилась линия на усиление уголовной репрессии в области экономической преступности, ликвидации детской беспризорности, безнадзорности, преступности несовершеннолетних. Однако смягчаются наказания за мелкие хищения, хищения государственного и общественного имущества, по ряду должностных преступлений и др. Уголовная ответственность стала заменяться мерами административного и дисциплинарного порядка.

¹² Кузнецова О. А., Нестеров С. В. Исторические аспекты появления и развития уголовной ответственности за бандитизм в России // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2014. № 12 (140). С. 154-161.

¹³ Костин В. И. История Российской милиции. Нижний Новгород, 1997. С. 90.

ВАСЯКИНА ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА

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@oimsla.edu.ru

МЕЖДУНАРОДНЫЕ УГОЛОВНЫЕ ТРИБУНАЛЫ XX ВЕКА КАК НАСЛЕДИЕ ВТОРОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ: РОЛЬ В МЕЖДУНАРОДНОЙ И НАЦИОНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ

VASYAKINA ELENA VLADIMIROVNA

candidate of legal sciences, assistant professor of the Department of constitutional and international public law Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, post@oimsla.edu.ru

INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNALS OF THE XX CENTURY AS A HERITAGE OF THE SECOND WORLD WAR: THE ROLE IN THE INTERNATIONAL AND NATIONAL JUSTICE

Аннотация. В статье рассматривается вклад международных уголовных трибуналов, созданных в 1945, 1946, 1993 и 1994 г.г., в международную юстицию, а также их влияние на деятельность национальных органов правосудия.

Ключевые слова: Международные уголовные трибуналы, Нюрнбергский трибунал, международное уголовное право, международное правосудие, органы национальной юстиции, международные судебные органы.

Review. The article discusses the contribution of international criminal tribunals created in 1945, 1946, 1993 and 1994 to international justice and on the activities of national law institutions.

Keywords: international criminal tribunals, Nuremberg tribunal, international criminal law, international justice, national justice bodies, international judicial bodies.

Великая Отечественная война оказала существенное влияние на всю мировую историю. Исход Великой Отечественной войны предопределил итоги Второй мировой войны. В ней участвовало 62 государства, военные действия велись на территории 40 государств, в вооружённые силы было мобилизовано 110 миллионов человек, общие людские потери достигли почти 65 миллионов человек, из них на фронте погибло 27 миллионов человек¹.

Вторая мировая война бесповоротно изменила жизнь человечества. Однако, помимо ужасающих разрушений, которые она принесла, Вторая мировая война оставила и положительное наследие. Прежде всего, оно заключается в создании универсальных организаций международного сотрудничества, которые до сих пор служат базовыми площадками для решения острых вопросов международных отношений. Именно в 1945 году создается одно из самых влиятельных международных объединений – Организация Объединенных Наций, а в 1949 году – Совет Европы (организация, которая до сих пор стоит

на страже прав человека). Именно после Второй мировой войны государства стали развивать постоянный диалог.

После Второй мировой войны были сформулированы и закреплены базовые принципы международного права. В Уставе Организации Объединенных Наций впервые закреплены семь принципов, на которых основано международное сотрудничество. К ним относятся: принцип суверенного равенства государств, добросовестного выполнения принятых государствами обязательств, разрешения споров мирным путем, неприменения силы и (или) угрозы силой, нерушимости государственных границ, принципа равноправия и самоопределения народов, принцип невмешательства во внутренние дела государств².

Помимо закрепления принципа разрешения спора мирным путем, после Второй мировой войны появилась развитая система урегулирования международных споров. И если государства стремились к диалогу, международное право помогало его осуществить.

¹ Ненужная война. Вторая мировая в цифрах и фактах. Интернет-ресурс. URL: <https://tass.ru/spec/wwii> (дата обращения: 02.06.2020).

² Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 года. URL: <https://www.un.org/ru/charter-united-nations/> (дата обращения: 02.06.2020).

Также результатом Второй мировой войны стало создание органов международного правосудия. Первыми органами, которые применили нормы международного права с целью наказания за международные преступления стали международные уголовные трибуналы. В юридическом словаре международные трибуналы определяются как «международные органы, создаваемые для суда над физическими лицами и государствами по обвинению в международных преступлениях»³. Термин «суд» в юридическом словаре определяется как орган, осуществляющий правосудие, под трибуналом же понимается тот же суд, но обладающий специальной компетенцией⁴. Таким образом, понятие «суд» является более широким и включающим в себя понятие «трибунал», определяющим звеном в котором является специализированный, исключительный характер последнего.

В юридической литературе понятие «международный уголовный трибунал» подробно не рассматривается. В основном в существующих определениях устанавливается только связь международных уголовных трибуналов с международными судебными органами, либо организациями, либо учреждениями. Одни авторы относят международные уголовные трибуналы к органам международной уголовной юстиции⁵, другие рассматривают их как элемент системы международных судебных учреждений, стороной разбирательства в которых вправе выступать физические лица⁶, третьи – к международным правоохранительным организациям⁷.

Разделение системы международного уголовного правосудия на судебные органы и учреждения авторами не обосновывается. Анализ некоторых концепций позволяет сделать вывод о том, что принципиальной разницы между судебными учреждениями и судебными органами их сторонники не приводят. Например, Г.В. Игнатенко при характеристике международного правосудия говорит о системе международных судебных учреждений, к которым также относит и международные уголовные трибуналы 1945-1994 гг. Определяя последние, ученый отмечает, что современное международное уголовное право предусматривает возможность создания на основе международных договоров и актов Совета Безопасности ООН международных учреждений для осуществления судебных функций в особых ситуациях⁸.

И.С. Марусин все международные суды (которые отличаются от арбитражей) относит к международным судебным учреждениям. Совершенно справедливо автор отмечает, что физические лица могут выступать стороной только в судебных учреждениях специальной компетенции, в число которых входят международные уголовные трибуналы *ad hoc* и Международный уголовный суд⁹. Исследователь определяет, что для отграничения международных судебных учреждений от иных форм взаимодействия государств при разрешении международных споров необходимо учитывать наличие следующих характерных черт: наличие права выносить обязательные решения для участников спора, в том числе и государств; создание в соответствии с международным договором либо по решению соответствующей международной организации; способность формулировать и выражать собственную позицию, а не согласованную позицию учредителей; деятельности на основе международного права¹⁰. Не останавливаясь на подробной характеристике каждого из трибуналов в данной главе, можно отметить, что некоторые из предложенных И.С. Марусиным особенностей широко критикуются другими авторами.

И.В. Фисенко определял, что борьбу с международными преступлениями ведут международные судебные органы, в систему которых входят международные суды временного характера¹¹. По мнению А.Г. Волеводза, деятельность по обеспечению правовой защиты личности, общества, государств и мирового сообщества ведут объединения суверенных государств межправительственного характера, учрежденные межгосударственными договорами, или органы таких объединений, созданные на основе межгосударственного соглашения. Вместе они именуются как международные правоохранительные организации¹². Ученый разделяет таковые на органы международной уголовной юстиции, под которыми понимает международные организации и их органы, управляющие правосудие по делам о международных преступлениях, и международные организации по сотрудничеству между правоохранительными органами¹³.

В иных правовых науках отличия учреждения от органа все-таки выделяются. Так, в уголовном процессуальном праве орган – это собирательное поня-

³ Большой юридический словарь / А. Я. Сухарев, В. Е. Крутских, А.Я. Сухарева. М.: Инфра-М, 2003. С. 61.

⁴ Там же.

⁵ Волеводз А.Г. Современная система международной уголовной юстиции: понятие, правовые основы, структура и признаки // Международное уголовное правосудие: Современные проблемы / Под ред. Г.И. Богуша, Е.Н. Трикоз. М.: Институт права и публичной политики, 2009. С. 303-323.

⁶ Марусин И.С. Международные уголовные судебные учреждения: судоустройство и судопроизводство. Монография. СПб.: Издат. Дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2004. С. 67.

⁷ Волеводз А.Г. Международные правоохранительные организации: учебное пособие. М.: Проспект, 2011. С. 25.

⁸ Международное право. Учебник для вузов / Отв. ред. проф. Г.В. Игнатенко и проф. О. И.Тиунов. Москва: Юр.Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2019. Глава 10.

⁹ Марусин И.С. Международные уголовные судебные учреждения: судоустройство и судопроизводство. С. 71.

¹⁰ Там же.

¹¹ Фисенко И.В. Борьба с международными преступлениями в международном уголовном праве. Минск, 2000. С. 59.

¹² Волеводз А.Г. Международные правоохранительные организации: учебное пособие. С. 28.

¹³ Бабаев С.Н. К вопросу о необходимости учебного курса «Международные правоохранительные организации» // Международно-правовые чтения. Вып. 1 / Отв. ред. П. Н. Бирюков. Воронеж: Воронежский государственный университет, 2003. С. 186 – 192.

тие, означающее либо учреждение, либо должностное лицо, на которое законом возложена обязанность (предоставлено право) производить направленную на обеспечение расследования уголовно-процессуальную или иную деятельность. Учреждение обозначает конкретную организацию, которая будет заниматься соответствующей деятельностью¹⁴ (например, Челябинский областной суд либо Управление внутренних дел по Оренбургской области). В более узком значении термин «орган» определяется в административном праве. Одним из субъектов административного права являются организации, созданные в форме предприятий или учреждений, различающиеся по функциональному назначению. А вот, к примеру, администрация – это орган управления предприятием либо учреждением¹⁵.

Таким образом, можно провести аналогию с внутригосударственным правом и сделать вывод, что понятие «международный судебный орган» является собирательным для всех конкретных международных судебных учреждений и иных организаций, обеспечивающих деятельность международных судов. Например, в общем смысле международные уголовные трибуналы являются органами международной уголовной юстиции, однако если мы говорим о каких-либо организационных характеристиках трибунала, то можно сказать, например, что в Гааге находится Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии либо Международный суд ООН, и в этом смысле данные конкретные органы правосудия можно назвать учреждениями. Органом можно назвать и отдельные структурные части конкретных международных судебных учреждений. Например, органами международных уголовных трибуналов являются: Комитет обвинителей Нюрнбергского трибунала, Обвинитель в определенном международном уголовном трибунале и так далее¹⁶.

При относительной допустимости назвать международные уголовные трибуналы судебными учреждениями, органами международного уголовного правосудия (хотя и временно действующими), назвать международный уголовный трибунал международной организацией не представляется возможным. Поскольку международная межправительственная организация – это объединение государств, учрежденное на основе международного договора для достижения общих целей, имеющее постоянные органы и действующее в общих интересах государств-членов при уважении их суверенитета, международ-

ные уголовные трибуналы 1945-1994 гг., которые учреждались на определенное время для достижения конкретной цели, не могут быть «правоохранительными организациями».

Рассмотрение предложенных в литературе основных концепций о наименовании международных судебных органов позволяет сформулировать общее понятие международного трибунала. Под международными уголовными трибуналами предлагается понимать международные судебные органы временного характера и специальной компетенции, созданные и действующие на основе международного права для осуществления международного уголовного правосудия, субъектом досудебного и судебного разбирательства в которых являются физические лица¹⁷. Именно эти органы стали привлекать к уголовной ответственности по международному праву.

Первый трибунал - Международный военный трибунал в г. Нюрнберге был создан на основе Соглашения о судебном преследовании и наказании главных военных преступников европейских стран оси¹⁸, подписанного в ходе Лондонской конференции 8 августа 1945 года между правительствами СССР, США, Великобритании и временным правительством Французской Республики. Уже через год практика повторилась и Специальной прокламацией Верховного командующего Союзных войск в Японии 19 января 1946 года был создан Международный военный трибунал для Дальнего Востока в г. Токио.

Следующие трибуналы были созданы только в конце XX века. Они создавались уже резолюциями Совета Безопасности ООН. Международный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за серьёзные нарушения международного гуманитарного права, совершённых на территории бывшей Югославии, был создан 25 мая 1993 года. 8 ноября 1994 года¹⁹ было оглашено решение Совета Безопасности ООН учредить международный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за геноцид и другие нарушения международного гуманитарного права на территории Руанды. Идеи создания новых международных трибуналов высказываются до сих пор, что говорит об успешности функционирования данных органов²⁰.

Международные уголовные трибуналы стали феноменом XX века. Данные органы были созданы для осуществления международного уголовного правосудия, для применения международного права. И деятельность данных органов нашла отражение в раз-

¹⁴ Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. Учебник для юридических вузов и факультетов. Издание 5-е, переработанное и дополненное / Под ред. К.Ф. Гуценко. М.: Издательство «Зерцало», 2000. 400 с.

¹⁵ Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. М.: Эксмо, 2011. С. 368.

¹⁶ Рабцевич О. И. Международная уголовная юстиция: понятие и структура // Международное уголовное право и международная юстиция. 2009. № 3. С. 7.

¹⁷ См. подробнее: Васякина Е.В. Эволюция международных уголовных трибуналов (1945-1994 гг.): монография. М.: Юрлитинформ, 2018.

¹⁸ Соглашение о судебном преследовании и наказании главных военных преступников европейских стран оси от 8 августа 1945 года // Нюрнбергский процесс. Сборник материалов. Т. 2 / Под ред. К.П. Горшенина, Р.А. Руденко, И.Т. Никитченко. М.: Юридическая литература, 1954. С. 14.

¹⁹ Резолюция Совета Безопасности ООН 955 (1994) / S/RES/955 (1994).

²⁰ Васякина Е.В. К вопросу о законности создания международных уголовных трибуналов Советом Безопасности ООН // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2015. Вып. 25. С. 24-28.

вители как международной, так и национальной юстиции.

Если оценивать роль международных уголовных трибуналов в международной юстиции, прежде всего, стоит обратить внимание на то, что учредительные документы первых трибуналов (1945 г. и 1946 г.), по сути, положили начало кодификации международного уголовного права. В Уставе Международного военного трибунала 1945 года впервые была закреплена, а в уставах последующих трибуналов усовершенствована материальная правовая основа международного уголовного права. Устав МВТ определил основные категории международных преступлений, которые стали «объектами запретов»²¹ в международном праве. Все международные преступления в Уставе Нюрнбергского трибунала были разделены на преступления против мира, военные преступления, преступления против человечности. Уставы трибуналов выделили стадии подготовки к преступлениям (планирование, подготовку, развязывание или ведение агрессивной войны или войны в нарушение международных договоров, соглашений или заверений) и формы соучастия, что в условиях отсутствия каких-либо иных норм было первоосновой международного уголовного права.

В учредительных документах международных уголовных трибуналов впервые была закреплена норма о том, что должностное положение подсудимых не является основанием для освобождения от ответственности или смягчения наказания, и действие по распоряжению не является обстоятельством, освобождающим от ответственности. Напротив, был признан принцип «командной ответственности» (или ответственности командира), согласно которому должностные лица признавались виновными в совершении преступлений своими подчиненными за то, что они не предотвратили их преступлений или не предприняли мер по их наказанию.

Впоследствии данные положения были включены в учредительные документы международных трибуналов по бывшей Югославии, по Руанде, специальных судов в Сьерра-Леоне, Специального трибунала по Ираку, Чрезвычайных палат по Камбодже, Специальных комиссий по серьезным преступлениям в Восточном Тиморе, а также в Статут Международного уголовного суда.

Международные уголовные трибуналы закрепили основные принципы судопроизводства, а именно - состязательность процесса, право на защиту, на понятность языка судебного разбирательства, на заблаговременное ознакомление с обвинительным актом. Такие принципы были положены в основу судопроизводства

Международного уголовного суда и смешанных трибуналов. Как отмечал Г.И. Тункин, «нюрнбергские принципы являются императивными нормами международного права»²².

Международный военный трибунал 1945 года стал первым в истории межгосударственным судебным органом, реализовавшим положения международного уголовного права на практике. Устав и Регламент Нюрнбергского трибунала закрепили материальные и процессуальные нормы, устанавливающие порядок ведения судебного заседания и организацию судебного преследования. На этом основании можно говорить о том, что уставы международных уголовных трибуналов - первые международные уголовные и уголовно-процессуальные кодексы в истории²³.

Международный военный трибунал 1945 года заложил институциональные основы международного уголовного правосудия и реализации норм международного гуманитарного права²⁴. По подобию Трибунала 1945 года создаются все последующие органы международной юстиции.

Принимая во внимание, что «международное уголовное право – система принципов и норм, регулирующих сотрудничество государств в борьбе с преступлениями, предусмотренными международными договорами»²⁵, представляется абсолютно оправданным тот факт, что до 1945 года не было ни сотрудничества государств в международной уголовной сфере, ни категорий преступлений, по которым надо было сотрудничать. Согласно позиции Л.С. Явича, «право ничто, если его положения не находят своей реализации в деятельности людей и их организаций, в общественных отношениях. Нельзя понять право, если отвлечься от механизма его реализации в жизни общества»²⁶. Само назначение права, как считает профессор Л.А. Морозова, достигается через действие правовых норм на практике и обеспечение урегулирования и упорядочения общественных отношений²⁷. Следовательно, согласно данной позиции, до создания Международного военного трибунала 1945 года международного уголовного права вообще не существовало ни как системы принципов и норм, ни как отрасли международного права.

Несмотря на то, что к моменту создания первых международных уголовных трибуналов основные принципы осуществления правосудия судебными учреждениями во многих государствах уже сложились, и на первый взгляд, достаточно сложно найти какое-либо влияние данных международных органов на внутригосударственную правовую и судебную систему, все же практика международных уго-

²¹ Cassese A. International criminal law. Oxford, 2008. P. 330.

²² Тункин Г.И. Вопросы теории международного права. М., 1962. С. 120.

²³ Ромашкин П.С. К вопросу о понятиях и источниках международного права // Советское государство и право. 1948. № 3. С. 28.

²⁴ Глотова С.В. Международно-правовые аспекты деятельности Нюрнбергского трибунала // Уроки Нюрнберга и актуальные проблемы международного права: материалы «круглого стола» 18.11.2012 г. М.: Издание Гос. Думы, 2011. С. 48.

²⁵ Международное публичное право / Отв. ред. К.А. Бекяшев. М. 2009. С. 721.

²⁶ Явич Л.С. Об исследованиях механизма действия права // Советское государство и право. 1973. №8. С. 26.

²⁷ Морозова Л.А. Теория государства и права. Учебник. 5-е изд. М., 2017. С. 250.

ловных трибуналов имеет важное значение и для внутрисударственной юстиции.

Рассмотрение национальными судами уголовных, административных, гражданских и других дел в настоящее время невозможно без учета практики международных судов, в том числе и органов *ad hoc*, к которым относятся международные трибуналы. И, несмотря на возможную критику данного тезиса, существует довольно много примеров признания приговоров Международных трибуналов, решений международных судов, в том числе и в Российской Федерации²⁸.

Международные уголовные трибуналы позволили сформировать основные стандарты деятельности органов национального правосудия. Процедура создания, деятельности, основных принципов самостоятельности и независимости судей легла в основу такого стандарта, как четкая регламентация процессуальных вопросов производства внутренним правом. Гласность производства, возложение бремени доказывания на обвинение, состязательность, допустимость доказательств, которые были заложены в трибуналах, сформировали стандарты деятельности судебных учреждений. Эволюция норм о мерах наказания преступников (трибуналы конца XX века не

приговаривали к смертной казни) способствовала укоренению принципа неприменения смертной казни. Распространение международными уголовными трибуналами XX века запросов о предоставлении доказательств и выдаче преступников заложили основы международного уголовного сотрудничества. Деятельность международных уголовных трибуналов также оказала влияние на развитие уголовного права. В национальные системы после 1945 года были внесены нормы о преступлениях геноцида, апартеида и агрессии.

Таким образом, можно сделать вывод, что международные уголовные трибуналы оживили международное уголовное право и оказали влияние на национальное судопроизводство. С вынесением первого приговора международного трибунала впервые нормы международного уголовного права были исполнены. Благодаря данным органам, на сегодняшний день наказание за международное уголовное преступление не является мифом. Тем не менее, мировое сообщество всегда должно помнить о характере деятельности таких органов. И не допускать действий, при которых понадобятся новые международные органы уголовной юстиции.

Библиографический список:

1. Бабаев С.Н. К вопросу о необходимости учебного курса «Международные правоохранительные организации» // Международно-правовые чтения. Вып. 1 / Отв. ред. П. Н. Бирюков. – Воронеж: Воронежский государственный университет, 2003. – 250 с.
2. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. – М.: Эксмо, 2011. – 622 с.
3. Международное публичное право / Отв. ред. К.А. Бекяшев. – М., 2009. – 1048 с.
4. Большой юридический словарь / А.Я. Сухарев, В.Е. Крутских, А.Я. Сухарева. – М.: Инфра-М, 2003.
5. Васякина Е.В. К вопросу о законности создания международных уголовных трибуналов Советом Безопасности ООН // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – 2015. – Вып. 25. – С. 24-28.
6. Васякина Е.В. Эволюция международных уголовных трибуналов (1945-1994 гг.): монография. – М.: Юрлитинформ, 2018. – 22 с.
7. Глотова С.В. Международно-правовые аспекты деятельности Нюрнбергского трибунала // Уроки Нюрнберга и актуальные проблемы международного права: материалы «круглого стола» 18.11.2012 г. – М.: Издание Гос. Думы, 2011. – 118 с.
8. Волеводз А.Г. Современная система международной уголовной юстиции: понятие, правовые основы, структура и признаки // Международное уголовное правосудие: Современные проблемы / Под ред. Г.И. Богуша, Е.Н. Трикоз. – М.: Институт права и публичной политики, 2009.
9. Волеводз А.Г. Международные правоохранительные организации: учебное пособие. – М.: Проспект, 2011. – С. 303-323.
10. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы: учебник для юридических вузов и факультетов. Издание 5-е, переработанное и дополненное / Под ред. К. Ф. Гуценко. – М.: Издательство «Зерцало», 2000. – 440 с.
11. Марусин И.С. Международные уголовные судебные учреждения: судоустройство и судопроизводство. Монография. СПб.: Издат. Дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2004. – 224 с.
12. Международное право. Учебник для вузов / Отв. ред. проф. Г.В. Игнатенко и проф. О. И. Тиунов. – Москва: Юр.Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2019. – 720 с.
13. Морозова Л.А. Теория государства и права. Учебник. 5-е изд. – М., 2017. – 464 с.
14. Рабцевич О. И. Международная уголовная юстиция: понятие и структура // Международное уголовное право и международная юстиция. – 2009. – № 3. – С. 3-7.
15. Ромашкин П.С. К вопросу о понятиях и источниках международного права // Советское государство и право. – 1948. – № 3. – С. 21-30.
16. Тункин Г.И. Вопросы теории международного права. – М., 1962. – 330 с.

²⁸ Обзор практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2017) (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16 февраля 2017 года. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 30.05.2020).

-
17. Фисенко И.В. Борьба с международными преступлениями в международном уголовном праве. – Минск, 2000. – 335 с.
18. Явич Л.С. Об исследованиях механизма действия права // Советское государство и право. – 1973. – № 8. – С. 26-32.
19. Cassese A. International criminal law. Oxford, – 2008.

Рецензент: Архирейская Т.Ю., заведующий кафедрой конституционного и международного 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

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В СССР И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XX ВЕКА

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, st. Komsomolskaya, 50, ogau2007@rambler.ru

IMPROVING THE SYSTEM OF LOCAL AUTHORITIES IN THE USSR AND THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SECOND HALF OF THE XX CENTURY

***Аннотация.** В статье исследуется исторический опыт развития местных органов власти в СССР во второй половине XX в. Анализируются положения нормативных правовых актов, которые закрепляют правовой статус местных органов власти в указанный период. Определены плюсы и минусы функционирования системы органов местного самоуправления, раскрыты шаги высшего советского руководства по выработке оптимальных механизмов преодоления трудностей на местах. Сделан вывод о том, что в России в настоящее время действуют два вида публичной власти: государственная и муниципальная, каждый из которых обладает своими специфическими признаками. Органы местного самоуправления в пределах конкретной территории реализуют публичную власть, решая вопросы местного значения в рамках полномочий, установленных нормативными правовыми актами, изданными органами государственной власти.*

***Ключевые слова:** местные органы власти, Советы депутатов трудящихся, местное самоуправление.*

***Review.** The article explores the historical experience of the development of local authorities in the USSR in the second half of the XX century. The provisions of normative legal acts that establish the legal status of local authorities during this period are analyzed. The advantages and disadvantages of the functioning of the system of local self-government bodies have been identified, and steps by the senior Soviet leadership to develop optimal mechanisms to overcome difficulties on the ground have been revealed. It has been concluded that Russia currently has two types of public power: state and municipal, each of which has its own specific characteristics. Local self-government bodies within a given territory exercise public power by solving issues of local importance within the framework of powers established by normative legal acts issued by state authorities.*

***Keywords:** local authorities, Councils of deputies of workers, local government.*

Послевоенный период в развитии низового уровня власти показал усиление контроля со стороны партийного аппарата. В условиях культа личности И.В. Сталина говорить о самостоятельности местных советов не приходилось. Тем не менее, коммунистическая партия неподменяла собой советы, которые продолжали оставаться органами государственной власти на местах. В последующие годы был принят ряд постановлений высших государственных и партийных органов, ориентированных на укрепление позиций советов. К таковым, в частности, можно отнести постановления ЦК КПСС «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связей с массами» (1957), «Об улучшении

работы сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» (1967), «О мерах по дальнейшему улучшению работы районных и городских Советов депутатов трудящихся» (1971), Постановление Пленума ЦК КПСС «О дальнейшем улучшении работы Советов народных депутатов» (1984), а также Положение о сельском Совете депутатов трудящихся РСФСР¹. Перечисленные выше решения касались вопросов совершенствования содержания и стиля работы местных советов.

Демократизация системы местных органов власти в 1950-е гг. связывается с XX партийным съездом. Именно его решения способствовали принятию 22 января 1957 г. указанного выше Постановления ЦК

¹ См.: Положение о сельском Совете депутатов трудящихся РСФСР. М., 1961.

КПСС «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилению их связей с массами»², которое призывало прекратить ненужную опеку и вмешательство в работу местных советов со стороны партии, обеспечив условия для внедрения инициативы и самостоятельности в принятии решений советскими органами. От партийных и советских органов союзных республик требовалось осуществить шаги по расширению перечня полномочий местных советов. В частности, это касалось вопросов народного хозяйства, финансов, бюджета, жилищного, культурного и дорожного строительства и др. Необходимо было повысить роль депутатов представительных органов, их сессий в решении местных проблем. Именно на сессиях депутаты должны были систематически заслушивать отчеты исполкомов, а также руководителей соответствующих звеньев советского и хозяйственного аппарата, отчеты о выполнении наказов избирателей и принимать по ним соответствующие решения. В свою очередь перед исполкомами ставилась задача докладывать об основных вопросах своей работы в период между сессиями, о выполнении решений совета, давать подробные отчеты и объяснения по поводу принятых мер по замечаниям, запросам и предложениям депутатов³.

Юридически закреплялась исключительная компетенция совета, которая была весьма обширной⁴. Так, все полномочия местного совета можно было разделить на три группы:

1. организационные вопросы, к которым относились: структура совета, формирование исполкома и постоянных комиссий, других органов и др.;
2. руководство и контроль за деятельностью органов совета и депутатов;
3. решение вопросов в хозяйственной и культурной сферах, соблюдение законов и охрана прав граждан.

Как показывает анализ нормативной базы 1960-х гг., одни полномочия прямо предусматривались положениями о советах или иными нормативными правовыми актами, другие фактически сложились в практике работы советов, поскольку эти полномочия в силу своей природы должны решаться именно советами. Среди таких полномочий можно назвать: принятие решений о расширении прав постоянных комиссий, утверждение состава депутатских групп советов, формирование рекомендаций об организации отчетов депутатов перед избирателями⁵.

Одним из проблемных направлений, которые были вынуждены решать местные советы в 1960 – 1970 гг., стало четкое закрепление порядка освобождения депутата от исполнения возложенных на него в

совете обязанностей по различным причинам. Среди таких причин самыми распространенными были выезд на постоянное местожительство в другую местность, болезнь, изменение семейного положения и др. Законодательство предусматривало прекращение полномочий такого депутата, но по уважительной причине. Поданное депутатом заявление рассматривалось на сессии совета. Причем в практику вошло сообщение о подобных заявлениях депутатов на сессиях мандатными комиссиями советов, что рассматривалось как наиболее демократичный порядок по сравнению с тем, когда о заявлении депутата докладывал секретарь исполкома. Только после принятия решения об удовлетворении просьбы депутата он считался выбывшим из состава данного совета, а в соответствующем избирательном округе назначались новые выборы. Тем не менее, в практике работы сессий советов появилась тенденция рассмотрения заявления о досрочном освобождении от депутатских полномочий на сессии совета в отсутствие заявителя, что становилось возможным при выезде депутата в другую местность. В данном случае речь шла о нарушении установленного законодательством порядка прекращения полномочий депутата совета, что резко осуждалось со стороны вышестоящих органов, указывавших на недопустимость подобных действий со стороны местных советов⁶. Кроме того, баллотируясь в представительный орган власти, кандидат фактически брал на себя обязанность работать в нем, поэтому если уже, будучи избранным, депутат переставал выполнять возложенные на него обязанности, возникала потребность его отзыва.

Интерес представляет организация работы исполнительных органов власти низового уровня. Как и в предыдущие годы, в 1960 – 1970-е гг. структура исполкомов советов включала председателя, его заместителей, секретаря и членов. Численный состав исполнительного комитета определял соответствующий совет, учитывая количество депутатов, объем работы и иные особенности данного совета. Отдельные положения о местных советах закрепляли определенное число членов исполкома.

Исполком продолжал избираться из числа депутатов самого совета. Кроме того, в структуре исполнительного комитета действовали отделы и управления, руководители которых также избирались. Введение в состав исполкомов лиц, которые не являлись депутатами совета (кооптация), не допускалось. Тем не менее, в практике работы исполкомов начала укореняться тенденция о допущении не депутата к исполнению обязанностей председателя, заместителя председателя или секретаря исполкома. Принятое на исполкоме решение подлежало утверждению на

² Постановление ЦК КПСС от 22 января 1957 г. «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связей с массами» // Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898 – 1988): в 16 т. / КПСС; Ин-т Марксизма-Ленинизма при ЦК КПСС; Под общ. ред. А. Г. Егорова, К. М. Боголюбова. 9-е изд., испр. и доп. М., 1986. Т. 9: 1956-1960. С. 156-166.

³ Васенин В. К. Сессии местных Советов. М., 1968. С. 5-6.

⁴ Шеремет К. Ф. Сельский Совет: проблемы правового положения. М., 1966. С. 29.

⁵ Васенин В. К. Указ. соч. С. 8.

⁶ Шеремет К. Ф. Указ. соч. С. 9.

ближайшей сессии совета, после чего при освобождении депутатского мандата в избирательном округе вопрос об избрании данного лица депутатом совета выносился на решение избирателей. В случае поддержки данной кандидатуры избирателями и избрания его депутатом совета вопрос об избрании в исполком решался в общем порядке. Однако если избиратели возражали против избрания данной кандидатуры, введенное в состав исполкома лицо подлежало освобождению от исполнения обязанностей выборного работника⁷.

Высшее руководство, как и в случае с прекращением полномочий депутата решением сессии совета в его отсутствие, указывало на исключительность порядка введения в состав исполкома не депутата совета. Это допускалось только в ситуации, когда отсутствовала возможность подобрать человека из числа депутатов совета. При этом речь шла именно «о допущении к исполнению обязанностей», а не «об избрании» не депутата на выборную должность. Кроме того, данная процедура применялась только в отношении председателя, заместителя председателя или секретаря исполкома. Члены исполкома в обязательном порядке должны были быть депутатами.

В структуре исполнительного комитета особое место занимал заместитель председателя исполкома. Примечателен факт, что штатное расписание не всегда предусматривало данную должность. В большинстве сельских и поселковых советов в 1960 – 1970-е гг. отсутствовали штатные ставки заместителей председателя исполкома. Однако на практике данные должности встречались. Районные и городские советы, где штатом устанавливалась должность заместителя председателя исполкома, к концу 1960-х гг. начали избирать их на общественных началах. Это выражалось в том, что заместитель председателя исполкома получал заработную плату по месту основной работы, а в исполкоме вел порученный ему участок на безвозмездной основе. Однако нештатный заместитель председателя исполкома должен был быть депутатом данного совета.

Как показывает анализ нормативной базы, отсутствие единой правовой регламентации в перечне полномочий совета отрицательно сказывалось на деятельности низовых советов. Поэтому уже 8 апреля 1968 г. последовал Указ Президиума Верховного Совета СССР об утверждении Примерного положения о сельских, поселковых и районных Советах, а 19 мар-

та 1971 г. Указ «Об основных правах и обязанностях городских и районных в городах Советов депутатов трудящихся»⁸. К примеру, четко закреплялась компетенция районного совета и его исполнительно-распорядительного органа. На районный совет ложилась обязанность по решению всех вопросов районного значения, руководство государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством на территории района, работой подчиненных совету органов управления, предприятий, учреждений и организаций районного подчинения. В ведении исполкома райсовета, его отделов и управлений было руководство предприятиями, учреждениями и организациями районного подчинения. Отделы и управления райисполкома находились в двойном подчинении: с одной стороны они выполняли указания райсовета и его исполкома, с другой – вышестоящего отраслевого органа (схема, характерная и для предшествующих периодов). Изменения в правовом статусе райсовета проявились в отказе от формулировки о том, что районный совет являлся проводником политики высших органов власти⁹. К тому же четко регламентировалась подчиненность нижестоящих советов вышестоящим. Указанные правовые нормы регламентировали работу низовых советов вплоть до принятия Конституции СССР 1977 г.

Согласно Конституции СССР 1977 г. советы получили иное наименование – Советы народных депутатов¹⁰. Это же наименование было внесено в Конституцию РСФСР 1978 г.¹¹ На следующий год были внесены изменения и в нормативные правовые акты, регулирующие правовой статус отдельных видов местных советов. Например, речь идет о законах РСФСР «О поселковом, сельском совете народных депутатов РСФСР» и «О районном Совете народных депутатов РСФСР».

Очередные перемены в организации низового уровня власти начались с подготовки законопроекта о местном самоуправлении в 1989 г. Итогом этой работы стал принятый 9 апреля 1990 г. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»¹², установивший систему местного самоуправления, в которую вошли местные советы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания, сходы граждан и иные формы непосредственной демократии. Однако местные советы продолжали оставаться в единой системе органов государственной власти,

⁷ Васенин В.К. Указ. соч. С. 11.

⁸ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 марта 1971 г. «Об основных правах и обязанностях городских и районных в городах Советов депутатов трудящихся» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 12. Ст. 132.

⁹ Попов М. Ю., Упоров И. В., Штурба Е. В. Местные Советы депутатов трудящихся в «сталинской» Конституции СССР (1936 г.) и их последующее организационно-правовое развитие до «брежневской» Конституции СССР (1977 г.) // Историческая и социально-образовательная мысль. 2015. Т. 7, ч. 1. С. 27.

¹⁰ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. (утратила силу [Электронный ресурс]. URL: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/> (дата обращения: 06.05.2020).

¹¹ Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики – России. Принята Верховным Советом РСФСР 12 апреля 1978 г. (утратила силу) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

¹² Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (с изм. и доп. от 23 октября 1990 г.) (утратил силу) [Электронный ресурс]. URL: <http://zaki.ru/pagesnew.php?id=1687> (дата обращения: 06.05.2020); Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 44. Ст. 914.

являлись составной частью самоуправления народа, обеспечивали реализацию прав граждан, самостоятельность принятия решений в социально-экономической области на определенной территории¹³.

Принятый 6 июля 1991 г. Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» закрепил новое понимание понятия «местное самоуправление», установив его как систему организации деятельности граждан для самостоятельного решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических, национально-этнических и иных особенностей¹⁴. Как и раньше, местные органы власти действовали в пределах конкретной местности, но теперь каждый орган обладал собственной компетенцией, которую можно было изменить лишь путем внесения изменений в закон. Кроме того, для органов государственной власти и управления устанавливался запрет вмешательства в направления работы, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления на конкретной территории¹⁵.

Новеллой отечественного законодательства о местном самоуправлении явилось закрепление в ст. 10 выше названного закона 1991 г. положения о выборах населением главы местной администрации¹⁶. Однако в целом продолжало действовать двойное подчинение местных органов управления, вышестоящие советы по-прежнему имели право отменить противоречащие законодательству решение нижестоящих советов. Тем не менее, законодательно разграничивались компетенции представительного и исполнительного органов власти на местах, вводился принцип выборности населениям главы местной администрации.

Согласно Конституции Российской Федерации 1993 г. местное самоуправление стало одной из основ конституционного строя государства. Оно было самостоятельно в пределах своих полномочий, а органы местного самоуправления не входили в единую систему органов государственной власти¹⁷. Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливался перечень органов местного самоуправления (выборные и другие органы), среди которых особое место

занимала должность главы муниципального образования как выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования¹⁸. Несмотря на диспозитивный характер существования данной должности в муниципальном образовании, закон четко закреплял ее правовой статус и особенности взаимодействия с представительным органом муниципального образования.

В настоящее время основы местного самоуправления закрепляют Конституция РФ 1993 г. и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁹. Названный федеральный закон регламентирует структуру органов местного самоуправления. Новеллой является установление в качестве обязательных к формированию в муниципальном образовании органов: представительного органа, главы, исполнительно-распорядительного органа. При этом должность главы муниципального образования впервые вошла в перечень обязательных в системе местного самоуправления, закреплена и его собственная компетенция.

Вносимые в Конституцию Российской Федерации поправки закрепляют органы местного самоуправления как составляющую единой системы органов публичной власти в государстве. Это отнюдь не первое упоминание в юридических документах данного положения. Как следует из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г., публичная власть в городах районного подчинения, городских и сельских поселениях в районах, прочих городских поселениях в городах республиканского значения реализуется через местное самоуправление и его органы, которые не входят в систему органов государственной власти²⁰. 15 января 1998 г. Конституционный суд Российской Федерации, проверяя конституционность ст. 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми», в своем постановлении указал, что «публичная власть может быть и муниципальной», а понятие «органы власти» не обозначает их государственную природу²¹.

¹³ Там же.

¹⁴ Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» (с изм. от 3 декабря 2008 г. № 250-ФЗ) (утратил силу) [Электронный ресурс]. URL: pravo.gov.ru/ (дата обращения: 06.05.2020).

¹⁵ О местном самоуправлении в РСФСР: Закон РСФСР от 06.07.1991 г. № 1550-1 (утратил силу) [Электронный ресурс]. URL: <http://zakon.law7.ru/legal2/se9/pravo9072/index.htm> (дата обращения: 06.05.2020).

¹⁶ Там же.

¹⁷ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Российская газета. 1993. 25 дек. (№ 237); СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

¹⁸ Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ) (утратил силу) [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 06.05.2020).

¹⁹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 2 августа 2019 г. № 313-ФЗ) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2019. № 31. Ст. 4472.

²⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» [Электронный ресурс]. URL: www.ksrf.ru/ (дата обращения: 06.05.2020).

²¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» [Электронный ресурс]. URL: www.ksrf.ru/ (дата обращения: 06.05.2020).

Таким образом, в настоящее время в Российской Федерации сложились и действуют два вида публичной власти: государственная и муниципальная, каждый из которых обладает своими специфическими признаками. В то время как государственная власть занимается вопросами государственного значения в пределах всего государства или отдельного субъекта, муниципальная власть решает вопросы местного уровня. В этой ситуации можно утвер-

ждать, что в муниципальном образовании присутствует своя доля власти, ограниченная местными вопросами. Тем не менее, эта власть является публичной. Органы местного самоуправления в пределах конкретной территории реализуют публичную власть, решая вопросы местного значения в рамках полномочий, которые установлены нормативными правовыми актами, изданными органами государственной власти.

Библиографический список

1. Васенин В.К. Сессии местных Советов. – М.: Юрид. лит-ра, 1968. – 70 с.
2. Попов М.Ю. Местные Советы депутатов трудящихся в «сталинской» Конституции СССР (1936 г.) и их последующее организационно-правовое развитие до «брежневской» Конституции СССР (1977 г.) / М.Ю. Попов, И.В. Упоров, Е.В. Штурба // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2015. – Т. 7, ч. 1. – С. 22-28.
4. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898 – 1988): в 16 т. / КПСС; Ин-т Марксизма-Ленинизма при ЦК КПСС; Под общ. ред. А.Г. Егорова, К.М. Боголюбова. – 9-е изд., испр. и доп. – М.: Политиздат, 1986. – Т. 9: 1956-1960. – 574 с.
5. Шермет, К.Ф. Сельский Совет: проблемы правового положения. – М.: Юрид. лит-ра, 1966. – 144 с.

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

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

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ И ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

GLEBOVA YULIA IVANOVNA

Candidate of law, associate Professor of the Department of administrative and financial law of the Orenburg Institute (branch) Kutafin University (MSU), 460000, Orenburg, Komsomolskaya, 50, glebova77756@gmail.com

STATE AND MUNICIPAL SERVICES AND ACCESS TO INFORMATION

Аннотация. Качество и доступность государственных и муниципальных услуг являются мерой оценки эффективности деятельности органов и должностных лиц государственного и муниципального управления, результатом реализации государственной и муниципальной политики, основой качества жизни человека в Российской Федерации. Основная задача органов государственного управления и органов местного самоуправления состоит в повышении качества жизни населения и создании комфортной среды проживания, для чего организуется предоставление соответствующих публичных услуг. В своей работе автор исследует полноту и эффективность предоставления государственных и муниципальных услуг через анализ базовых законов о доступе к информации, выявляет недостатки правового регулирования и формулирует предложения по совершенствованию законодательства в указанной области.

Review. The quality and availability of state and municipal services are a measure of evaluating the effectiveness of state and municipal government bodies and officials, the result of implementing state and municipal policies, and the basis for the quality of human life in the Russian Federation. The main task of state and local government bodies is to improve the quality of life of the population and create a comfortable living environment, for which the provision of appropriate public services is organized. In his work, the author explores the completeness and effectiveness of the provision of state and municipal services through the analysis of basic laws on access to information, identifies shortcomings of legal regulation and formulates proposals for improving legislation in this area.

Ключевые слова: публичная услуга, государственная услуга, доступ к информации, открытость, транспарентность, портал государственных и муниципальных услуг.

Keywords: public service, public service, access to information, openness, transparency, portal of state and municipal services.

Слово «услуга» употребляется в Конституции РФ дважды: в ч. 1 ст. 8 и ст. 74, где ее содержание не раскрывается, но сам факт перечисление услуги в одном ряду с такими категориями как «товары» и «средства» позволяет говорить о ней как о разновидности некой материальной деятельности.

В настоящее время «услуга» перестает быть исключительно гражданско-правовой категорией и получает бурное развитие в публичных отраслях российского права, где используется в следующих словосочетаниях: «публичная услуга», «социальная услуга», «государственная и муниципальная услуга». По данному факту В.А. Кочев отмечает: «В публичной жизни экономика «социализируется». В этом качестве экономика переводится в сферу политэкономических отношений, являемых в регулятивном срезе как публично-правовой экономической порядок. Последний составляет предметнообъектную область конституционного права, его эконо-

мико-политического сектора»¹.

Не в даваясь в глубокий научный дискурс, отметим, что сущностное различие между публичной и государственной услугами весьма условны, поскольку публичная услуга - понятие родовое, а государственные и муниципальные услуги - видовое. Публичная услуга является наиболее широким понятием, включающим в себя все виды услуг в обществе: это социально значимые действия в интересах общества, государства и граждан, обеспеченные нормами права.

Именно по этой причине В.И. Фадеев предлагал следующее их определение: «Публичная (государственная или муниципальная) услуга представляет собой деятельность соответствующего государственного или муниципального органа управления, осуществляемую по обращению заявителя, в рамках компетенции этого органа и направленную на удовлетворение потребностей заявителя, которым может выс-

¹ Кочев В.А. Конституционное право: Общ. понятия и институты: Учебное пособие для вузов. Пермь: Изд-во Перм. Ун-та, 1999. С. 122.

тупать как физическое, так и юридическое лицо, в разных сферах общественной жизни»².

Законодатель сформулировал понятие муниципальной услуга. Это предоставляемая органом местного самоуправления (далее - муниципальная услуга), - деятельность по реализации функций органа местного самоуправления (далее - орган, предоставляющий муниципальные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований, а также в пределах предусмотренных указанным Федеральным законом прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, прав органов местного самоуправления на участие в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 указанного Федерального закона), если это участие предусмотрено федеральными законами, прав органов местного самоуправления на решение иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в случае принятия муниципальных правовых актов о реализации таких прав (ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»).

Оценка гражданами Российской Федерации результатов реформирования системы государственного управления и местного самоуправления во многом зависит от качества организации и предоставленных публичных услуг. Именно качество и доступность государственных и муниципальных услуг являются мерой оценки эффективности деятельности органов и должностных лиц государственного и муниципального управления, результатом реализации государственной и муниципальной политики, основой качества жизни человека в Российской Федерации. Под качеством жизни понимается система показателей уровня жизни (например, безопасность, здоровье, обеспеченность жильем, уровень материального благосостояния, состояние окружающей среды, возможность получить образование, удовлетворять культурные и досуговые потребности, доступ к информации, возможность передвижения и т.п.), а также степень их удовлетворения. Основная задача органов государственного управления и органов мес-

тного самоуправления состоит в повышении качества жизни населения и создании комфортной среды проживания, для чего организуется предоставление соответствующих публичных услуг³.

Принятие Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» стало важным шагом на пути нормативно-правового обеспечения оказания государственных и муниципальных информационных услуг. Он определил способы доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, в том числе перечень и состав информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемой в сети Интернет.

Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁴ определил принципы и процедуру предоставления государственных и муниципальных услуг, условия и порядок их оплаты, права заявителей и обязанности органов власти. В соответствии с законом, граждане имеют право на полные, актуальные и достоверные сведения о государственных услугах, а также на их предоставление дистанционно в электронном виде. Органы, в свою очередь, должны оказывать их своевременно и согласно стандарту. Федеральный закон N 210-ФЗ реализует отношения по использованию ресурсов единого портала государственных услуг, с помощью которого заявитель может подать запрос и иные необходимые документы, узнать о ходе предоставления государственной услуги и получить ее результат, оплатить госпошлину. Особую важность имеет норма названного закона, в соответствии с которой органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителя предоставления документов и информации, которые находятся в распоряжении государственных органов, органов местного самоуправления (п.2, ст. 7).

Взаимосвязь указанных законов не вызывает сомнения.

Так, в комментариях к ст. 3 Федерального закона № 210-ФЗ исследователи отмечают, что правовую основу в сфере организации предоставления публичных услуг составляют:

1) федеральные законы:

а) настоящий закон;

б) Федеральный закон от 29.11.2007 № 282-ФЗ, согласно которому создана единая межведомственная информационно-статистическая система;

в) Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятель-

² Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации: монография/отв. ред. В.И. Фадеев. М., 2016. С. 12.

³ Гребенникова А.А., Ведяева Е.С., Степанов А.А., Шолдышев В.М., Мокеев М.М., Командирова Т.Г., Масленникова Е.В., Богатырева Н.В. Комментарий к Федеральному закону от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (под ред. Аяцкова Д.Ф.). Специально для системы ГАРАНТ, 2013 г. // СПС Гарант.

⁴ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ [в редакции от 1 апреля 2019 г.] // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

ности государственных органов и органов местного самоуправления»⁵.

В статье 4 обозначенного закона приводятся принципы организации предоставления публичных услуг. Это основополагающие положения, начала и идеи, лежащие в основе организации предоставления государственных и муниципальных услуг, которые определяют статус, характер и содержание деятельности органов, должностных лиц и организаций, предоставляющих данные услуги. В качестве основополагающих закреплены принципы:

Открытости деятельности органов, предоставляющих государственные услуги, и органов, предоставляющих муниципальные услуги.

Доступности обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг и предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Принцип открытости предполагает:

информационную открытость, т.е. доступность для заявителей полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг и о деятельности органов и организаций, предоставляющих публичные услуги и участвующих в предоставлении данных услуг;

публичность - прозрачность организации предоставления государственных и муниципальных услуг для общества, доступность для заявителей информации о целях, этапах и результатах предоставления публичных услуг, наличие постоянных контактов между гражданами и органами и должностными лицами государственного и муниципального управления в осуществлении данных процессов;

транспарентность как универсальный политический принцип, обеспечивающий общественный контроль процессов организации предоставления государственных и муниципальных услуг.

Принцип открытости тесно связан с принципом гласности, основными требованиями которого являются:

обеспечение информированности граждан о решениях органов государственной власти и органов местного самоуправления;

обеспечение доступности обсуждения важнейших государственных вопросов и вопросов местного значения;

изучение и учет общественного мнения.

Принцип доступности обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг и предоставления государственных и муниципальных услуг, который предполагает:

территориальную близость органов и должностных лиц государственного и муниципального управления, а также организаций, предоставляющих государственные и муниципальные услуги;

открытость органов и должностных лиц государственного и муниципального управления, а также организаций, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, для всех категорий граждан; доступность государственных и муниципальных услуг для лиц с ограниченными возможностями здоровья;

организацию предоставления государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах по принципу «одного окна».

На обеспечение принципов открытости и доступности направлен Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ, согласно которому:

органы и должностные лица государственного и муниципального управления обязаны обеспечивать доступ к информации о своей деятельности и о предоставлении публичных услуг на русском языке и государственном языке национальной республики⁶; заявители не обязаны обосновывать причины необходимости получения информации о государственных и муниципальных услугах.

Обозначенную взаимосвязь можно также проследить из положения п. 2 ст. 5 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», где указано, что одним из требований к организации предоставления государственных и муниципальных услуг является получение заявителем полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг.

Таким образом, реализация права на доступ к информации должна обеспечиваться органами власти по двум основным направлениям: доступ к информации о своей деятельности и о предоставлении публичных услуг.

Доступ к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления реализуется посредством механизма, определенного в базовых законах: от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и других, о которых говорилось ранее.

Доступ к информации о предоставлении публичных услуг гарантируется, согласно федеральному закону от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг, через портал государственных и муниципальных услуг. Это государственная информационная система, обеспечивающая предоставление публичных услуг в электронной форме, а также доступ заявителей к сведениям о публичных услугах.

Сведения о государственных и муниципальных услугах распространяются с использованием:

а) сети Интернет;

⁵ Гребенникова А.А., Ведяева Е.С., Степанов А.А., Шолдышев В.М., Мокеев М.М., Командирова Т.Г., Масленникова Е.В., Богатырева Н.В. Комментарий к Федеральному закону от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (под ред. Аяцкова Д.Ф.). Специально для системы ГАРАНТ, 2013 г. // СПС Гарант.

⁶ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ [в редакции от 1 апреля 2019 г.] //СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

б) государственных и муниципальных информационных систем;

в) реестров государственных и муниципальных услуг.

Портал государственных или муниципальных услуг, по сути, представляет собой информационный сайт, отражающий перечень предоставляемых услуг, а также порядок обращения за их предоставлением.

В информационно-справочном разделе портала можно получить следующую информацию:

нормативные акты;

законы, приказы, постановления, регулирующие работу портала;

информацию о людях, создающих портал;

условия использования портала;

сведения о безопасности данных и электронной подписи;

места обращения, в случае возникновения вопросов по portalу.

С помощью портала возможно государственную получить услугу в электронном виде; получить информацию о государственной услуге, в том числе место получения, стоимость, сроки оказания и образцы документов; получить информацию о государственных и муниципальных учреждениях.

Существенным достоинством портала является возможность не только ознакомиться с предлагаемым перечнем услуг, но и заполнить необходимые документы по предложенному образцу, а также отправить их электронной почтой в соответствующий орган или организацию (ст. 21 названного закона).

Однако в большинстве случаев на практике портал государственных и муниципальных услуг носит лишь информативный характер. Сегодня портал не используется в полном объеме, что обусловлено отсутствием необходимой информации о его возможностях, а также отсутствием у большинства заявителей необходимых знаний и навыков по работе с информационной системой.

Нам представляется важным обратить внимание на то, что в соответствии с концепцией снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг доступ к информации, размещенной на едином портале, а также возможность получать услуги в электронном виде должны быть предоставлены через центры общественного доступа (или «информационные зоны», о чем говорилось ранее), которые установленные в шаговой доступности для населения во всех муниципальных образованиях.

Закон N 210-ФЗ требует (в ст. 11) ведение реестра государственных услуг и реестра муниципальных услуг.

Толковые словари дают значение реестра как списка, перечня, описи, содержанием которого могут являться данные, сведения, документы, объекты. Учитывая разнообразие информации, которая может содержаться в реестре, а также использование в законодательстве Российской Федерации близких терминов и понятий, авторам представляется целесооб-

разным использование в нормативных правовых актах, и в частности в комментируемом законе, такого понятия, как реестр только с обязательным определением содержания и формы, в которых он реализуется. В законе однозначное определение реестра отсутствует, что усложняет его понимание и использование на практике. Так, если статья 11 содержит описание основных элементов содержания реестра, а ст. 20 говорит о том, что ведение реестров государственных и муниципальных услуг в электронной форме осуществляется с использованием государственных и муниципальных информационных систем, то напрашивается логический вывод о возможности ведения реестра в бумажной форме.

Согласно ч. 6 ст. 11 рассматриваемого закона реестр муниципальных услуг содержит сведения:

1) о муниципальных услугах, предоставляемых органами местного самоуправления в соответствующем муниципальном образовании;

2) об услугах, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления муниципальных услуг и включены в перечень, утвержденный в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 9 настоящего Федерального закона;

3) об услугах, указанных в части 3 статьи 1 настоящего Федерального закона и оказываемых муниципальными учреждениями и иными организациями, в которых размещается муниципальное задание (заказ), выполняемое (выполняемый) за счет средств местного бюджета;

4) иные сведения, состав которых устанавливается местной администрацией.

Формирование и ведение реестра муниципальных услуг осуществляются в порядке, установленном местной администрацией (ч. 7 ст. 11).

Ясно, что имеется прямое указание закона органам местного самоуправления на ведение реестра муниципальных услуг. Однако предоставление в ч. 7 ст. 11 свободы местной администрации может привести к «вольностям» с их стороны.

Исследование механизма предоставления муниципальных услуг, закрепленного в Законе N 210-ФЗ, позволяет выявить также некоторые недостатки регулирования этим законом.

Так, услуги, оказываемые в процессе осуществления местного самоуправления, можно разделить по различным критериям на несколько категорий:

- государственные услуги, предоставляемые органами местного самоуправления в процессе реализации делегированных государственных полномочий;

- муниципальные услуги, связанные с обеспечением решения вопросов местного значения муниципальных образований;

- муниципальные услуги, необходимые и обязательные, предлагаемые организациями, участвующими в предоставлении муниципальных услуг (условно их можно назвать «сопутствующие услуги»);

- муниципальные услуги, входящие в перечень, установленный Правительством РФ, подлежащие предоставлению в электронной форме;

- муниципальные услуги, предоставляемые в рамках исполнения муниципального задания (заказа), и иные муниципальные услуги.

В отношении каждого из этих видов муниципальных услуг осуществляется специфичное нормативно-правовое регулирование вопросов информационного обеспечения.

Делегированные государственные услуги подлежат административной регламентации делегирующим субъектом власти. Собственно муниципальные услуги подлежат муниципальной административной регламентации. Неясен правовой режим регламентации «сопутствующих» услуг. Вероятно, их регламенты должны быть утверждены органами местного самоуправления. Обеспечение предоставления муниципальных услуг в электронной форме должно сопровождаться электронной административной систематизацией, технические требования к которой унифицированы на федеральном уровне.

Из поля нормативно-правового регулирования организации оказания муниципальных услуг в Законе № 210-ФЗ «выпали» муниципальные услуги, которые могут предоставляться в процессе деятельности органов местного самоуправления, не связанной с решением вопросов местного значения. Таким образом, состав компетенции муниципального образования и связанные с ними муниципальные услуги в Законе № 131-ФЗ объемнее, чем сфера правового регулирования муниципальных услуг в Законе № 210-ФЗ.

Законом № 210-ФЗ игнорируется фактически сложившееся цифровое неравенство муниципальных образований. Потенциал информационного обеспечения предоставления муниципальных услуг городских округов, муниципальных районов, внутригородских территорий городов федерального значения, как правило, несопоставим с информационными ресурсами поселений, и реально обеспечить реализацию полномочий органов местного самоуправления поселений, определенную Законом № 210-ФЗ, невозможно.

Но имеются и оптимальные положения, коррелирующие с природой муниципальной власти.

Муниципальное правотворчество в сфере информационного обеспечения предоставления муниципальных услуг в Законе № 210-ФЗ ограничено вопросами утверждения реестра муниципальных услуг, организации административной регламентации и экспертизы проектов административных регламентов, установления платы за часть муниципальных услуг. Практически все остальные вопросы информационного обеспечения предоставления муниципальных услуг будут решаться в рамках административно-правового регулирования на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации. Это оправдано, поскольку основополагающим началом в организации информационного обеспечения оказания муниципальных услуг должна стать совместимость государственных и муниципальных информационных систем.

Информационное обеспечение предоставления муниципальных услуг основано на ряде инфор-

мационных прав заявителей, закрепленных в ст. 5 Закона № 210-ФЗ. Это право на получение полной, актуальной и достоверной информации о порядке оказания государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме; право на получение муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя.

Кроме того, в соответствии со ст. 7 Закона № 210-ФЗ органы, предлагающие муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителя: предъявления документов и информации или осуществления действий, предоставление или реализация которых не предусмотрены нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с оказанием муниципальной услуги; предоставления документов и информации, которые находятся в распоряжении органов власти различных уровней, т.е. фактического обеспечения режима «одного окна». Из данных обязанностей органов местного самоуправления следует исключительно важное право заявителя - предъявлять минимум необходимых документов для оказания услуг.

Информационное обеспечение предоставления муниципальных услуг в электронной форме - основа формирования системы электронного муниципального управления. В ст. 10 Закона № 210-ФЗ в общих чертах определено содержание данной деятельности. Заявитель муниципальной услуги в электронной форме получает информацию о будущей услуге и порядке ее предоставления, направляет запрос и иные документы для приобретения услуги, получает сведения о ходе выполнения услуги и ее результат. Органы власти и организации осуществляют взаимодействие в целях предоставления муниципальных услуг.

Основное требование к использованию информационно-телекоммуникационных технологий при оказании муниципальных услуг - информационно-технологическое взаимодействие муниципальных информационных систем со структурами регионального и федерального уровней. Соответствующие технические стандарты, включая требования к технологической совместимости информационных систем и к протоколам обмена данными в электронной форме при технологическом взаимодействии информационных систем, устанавливаются на федеральном уровне.

Закон № 210-ФЗ содержит, несомненно, весомые гарантии информационных прав граждан в сфере предоставления муниципальных услуг, включая их получение на базе многофункциональных центров в режиме «одного окна», в электронной форме, на основе закрепленных в административных регламентах стандартов услуг. Таким образом, Закон № 210-ФЗ дополняет режим транспарентности муниципально-управления, заложенный в Федеральном законе от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Библиографический список

1. Бачило И. Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. – М.: ЮРКОМПАНИ, 2012. – С. 170-172.
2. Гребенникова А.А., Ведяева Е.С., Степанов А.А., Шолдышев В.М., Мокеев М.М., Командирова Т.Г., Масленникова Е.В., Богатырева Н.В. Комментарий к Федеральному закону от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (под ред. Аяцкова Д.Ф.). Специально для системы ГАРАНТ, 2013 // СПС Гарант.
3. Ермишина Е.В. Международный обмен информацией. Правовые аспекты. – М.: Международные отношения, 1988. – 144 с.
4. Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации: монография / отв. ред. В.И. Фадеев. – М., 2016. – 208 с.
5. Куликова С.А. Законодательное закрепление права граждан на доступ к информации в актах субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 11. – С. 27-30.
6. Павлов И.Ю., Сухих Д.Н. Доступ к информации о деятельности органов власти: новое законодательство и первые проблемы правоприменения // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 8. – С. 20-23.
7. Просвирник Ю. Г. Проблемы информационной открытости органов власти // Правовая наука и реформа юридического образования научно-практический журнал. – 2011. – № 1(24). – С. 110-114.
8. Терещенко Л.К. Государственные и муниципальные услуги: проблемы правоприменения // Журнал российского права. – 2018. – № 10. – С. 101-110.

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

БОРИСОВ ЯН ЕВГЕНЬЕВИЧ

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

ДЕМЧЕНКО ЕЛЕНА ВАСИЛЬЕВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры судебной медицины и правоведения ФГБОУ «Оренбургский государственный медицинский университет» Министерства здравоохранения Российской Федерации, 460000, г. Оренбург, ул. Советская, д. 6, k_sudmed_pravo@orgma.ru

ГОНЧАРОВА ВАЛЕРИЯ АЛЕКСАНДРОВНА

кандидат философских наук, доцент кафедры судебной медицины и правоведения ФГБОУ «Оренбургский государственный медицинский университет» Министерства здравоохранения Российской Федерации, 460000, г. Оренбург, ул. Советская, д. 6, k_sudmed_pravo@orgma.ru

ТРАНСПЛАНТАЦИЯ В РОССИИ: НОРМАТИВНАЯ ПРАВОВАЯ ОСНОВА, УСЛОВИЯ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

BORISOV YAN EVGENYEVICH

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, oYAEBorisov@msal.ru

DEMCHENKO ELENA VASILYEVNA

PHD in law, associate professor of the Department Forensic medicine and law Orenburg State Medical University Ministry of health of the Russian Federation, 460000, Russia, Orenburg, Sovetskaya street, 4, k_sudmed_pravo@orgma.ru

GONCHAROVA VALERIYA ALEKSANDROVNA

PHD in philosophy, associate professor of the Department Forensic medicine and law Orenburg State Medical University Ministry of health of the Russian Federation, 460000, Russia, Orenburg, Sovetskaya street, 4, k_sudmed_pravo@orgma.ru

TRANSPLANTATION IN RUSSIA: LEGAL FRAMEWORK, CONDITIONS AND PROBLEMS OF IMPLEMENTATION

Аннотация. В статье проанализированы основные документы, составляющие правовую основу трансплантации в России, рассмотрены условия ее реализации. Авторами выявлены основные проблемы в данной области правоприменительной практики и выделен ряд вопросов, требующих нормативно-правового регулирования.

Ключевые слова: договор донорства, договор трансплантации, донор, констатация смерти, реципиент, согласие на пересадку органов и (или) тканей, трансплантация органов и (или) тканей.

Review. The article analyzes the main documents that make up the legal basis of transplantation in Russia as well as considers the conditions for its implementation. The authors identified the key problems in this area of law enforcement practice and outlined several issues that require regulatory regulation.

Keywords: donation agreement, transplant agreement, donor, death pronouncement, recipient, consent to organ and (or) tissue transplantation, organ and (or) tissue transplantation.

Для российской действительности трансплантация является сравнительно новой областью знаний и сферой профессиональной деятельности, поскольку свое официальное закрепление в медицине она получила лишь к концу XX столетия. В научный оборот термин «трансплантация» ввел французский хирург А. Каррель, удостоенный Нобелевской премии в 1912 году. Российское научное сообщество смогло провести апробацию знаний, представленных в начале века, лишь спустя 20 лет. Успех советских ученых предворалялся плодотворной работой как всего Министерства здравоохранения РСФСР, так и отдельных групп ученых. Начало 30-х гг. XX века стало для советской медицины прорывом в области трансплантации: рост теоретических и практических исследований, операций по пересадке органов. К примеру, в эти годы была проведена пересадка трупной роговицы (В.П. Филатов)¹, хряща (Н.М. Михельсон)², эндокринных желез (Д.А. Арапов)³. Центральной фигурой среди выдающихся исследователей в области трансплантации того времени заслуженно стал профессор Ю.Ю. Вороной⁴. Он стал первым, кто осуществил трансплантацию органа от человека к человеку.

Безусловно, исследования в области трансплантации не были ограничены представленными выше учеными. Их достижения в данной области опирались на уже накопленные знания. Это подтверждают научные изыскания современных авторов, в фокусе зрения которых находится такая предметная область как история формирования и развития трансплантации в России (Э.М. Алсынбаева, М.А. Бакирова, С.В. Готье, А.Я. Иванюшкин, Е.И. Мирецкая, А.В. Поляков, О.В. Попова, О.Н. Резник, Б.Г. Юдин и др.).

В настоящее время трансплантология развивается быстрыми темпами. Сегодня вопрос качества регулирования трансплантации органов и тканей человека – это поле для многочисленных исследований ученых, поскольку для многих данный вопрос является сферой научных интересов (Г.Р. Галеева, В.И. Коваленко, А.А. Козлова, Н.А. Колчина, Э.Э. Лян, М.Г. Минина, Д.А. Огурцова, Х.А. Расаева, О.В. Сазанова, Ю.А. Чернова и др.). Широкая апробация дает мощный толчок для развития теоретических и экспериментальных исследований в данной области медицинского знания. В связи с этим понятие «донор» содержательно расширилось, и стало применяться в отношении лиц (реципиентов), дающих на пересадку свои органы, ткани или клетки. Пересадки выполняют с различными целями: лечебной, косметической, экспериментального изучения

функций органов и др. Ежедневно операции по пересадке органов делаются в 22 регионах России. Как и любая сфера общественной жизни трансплантация, нуждается в правовой регламентации. Тем более что за нарушение отдельных норм предусмотрена уголовная ответственность.

Основу нормативно-правового регулирования процедуры трансплантации, в первую очередь, составляет Конституция РФ⁵. Она провозглашает общие принципы оказания медицинской помощи в РФ, которые распространяются в том числе и на сферу трансплантологии (ст. 41).

Не менее значимым нормативно-правовым актом в данной области является Гражданский кодекс РФ (далее – ГК РФ)⁶, поскольку пересадка органов от человека к человеку по своей природе носит гражданско-правовой характер. Особого внимания заслуживает глава 39 ГК РФ, посвященная правовому регулированию возмездного оказания услуг, правила которой, в соответствии с п. 2 ст. 779, применяются к договорам оказания медицинских услуг. Главой 59 ГК РФ регулируется ответственность за вред, причиненный жизни или здоровью гражданина.

Заслуживает внимания и Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»⁷ (далее – Закон об охране здоровья), поскольку в нем прописаны не только общие правила регулирования медицины, но и нормы, непосредственно регламентирующие вопросы пересадки органов.

Особую роль в регламентации процесса трансплантации играет ст. 47, определяющая общие принципы изъятия органов и тканей человека. Ее нормы позволяют гражданину выразить свое волеизъявление о согласии или несогласии на изъятие органов и тканей из своего тела для трансплантации после смерти. Законодатель установил, что изъятие органов и тканей у живого донора допускается только при наличии его добровольного информированного согласия с учетом обстоятельств непричинения значительного вреда его здоровью и жизни. Не допускается изъятие органов (кроме пересадки костного мозга) у лиц младше 18 лет, а также у лиц, признанных недееспособными в установленном порядке. В случаях, если реципиент несовершеннолетний или недееспособный, трансплантация осуществляется согласия одного из родителей или иного законного представителя.

Для трансплантации ткани и органы у трупа могут быть изъяты только после констатации факта

¹Емельянова Н.А. Академик В.П. Филатов. Достижения в науке и лечении глаукомы // Глаукома. 2005. № 2. С. 63.

²Косметические операции лица: монография / Н.М. Михельсон [и др.]. М.: Медицина.1965. С. 34.

³Абакумов М.М. Арапов (к 110-летию со дня рождения) / М.М. Абакумов, П.М. Богопольский // Хирургия. Журнал им. Н.И. Пирогова. 2007. № 11. С. 78.

⁴Мирский М.Б. Пионер клинической трансплантологии (к 110-летию юбилея профессора Ю.Ю. Вороного) // Клиническая хирургия. 2005. № 6. С. 60.

⁵Конституция Российской Федерации: принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. URL: <http://parvo.gov.ru/> (дата обращения: 10.05.2020).

⁶Гражданский кодекс Российской Федерации от 26.01.1996 № 14-ФЗ (Часть 2) // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

⁷Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

смерти. Факт смерти (ст. 66) связан с моментом смерти мозга, устанавливаемого консилиумом врачей, или его биологической смерти, фиксируемой медицинским работником (врачом или фельдшером). Норма о запрете принуждения к изъятию органов и тканей человека для трансплантации (п. 11 ст. 47) подтверждена уголовным законодательством: ст. 120 Уголовного кодекса РФ⁸ (далее – УК РФ) предусматривает ответственность за подобные действия.

Общие нормы об определении момента биологической смерти прописаны в постановлении Правительства РФ от 20.09.2012 № 950 «Об утверждении Правил определения момента смерти, в том числе критериев и процедуры установления смерти человека, Правил прекращения реанимационных мероприятий и формы протокола установления смерти человека»⁹.

Выявление четких критериев определения факта смерти и ее констатации является очень важным, поскольку, к сожалению, незаконная торговля органами не чужда российской действительности. Обусловлено это следующими проблемами: высокая криминальная прибыль за счет большой стоимости органов человека; дефицит спроса на биологические продукты и др.¹⁰

На сегодняшний день проблема незаконной трансплантации чрезвычайно актуальна среди ученых, в том числе и представителей правовой мысли. В последние годы были опубликованы содержательные работы, отражающие основные проблемы, связанные с регламентацией трансплантации (пересадки) органов и (или) тканей человека. Одни авторы занимаются исследованием причин возникновения незаконной трансплантации (Г.Р. Галеева, Т.В. Попова, О.В. Романовская, А.Б. Сергеев); другие – поиском механизмов борьбы с преступлениями, совершаемыми с целью использования органов и (или) тканей потерпевшего (Н.Ш. Козаев, Н.А. Колчина, А.И. Трусов); третьи – созданием форм сотрудничества в сфере противодействия незаконному обороту человеческих органов (В.И. Коваленко, А.А. Козлова).

Достаточно полно процесс осуществления трансплантации регулирует Закон РФ от 22.12.1992 № 4180-I «О трансплантации органов и (или) тканей человека»¹¹ (далее – Закон о трансплантации). Он определяет условия и порядок трансплантации, опираясь на современные достижения науки и медицинской практики, а также рекомендации Всемирной Организации Здравоохранения (далее – ВОЗ). В частности, его основу составляют нормы правового акта, разработанного ВОЗ: «Руководящие принципы ВОЗ

по трансплантации человеческих клеток, тканей и органов»¹².

Данный закон подразделяется на 4 раздела, каждый из которых регулирует определенную сферу правоотношений. Так, в первом содержатся общие положения; во втором регламентируется порядок изъятия тканей и органов у трупа, в третьем – у живого донора; в четвертом устанавливается ответственность медицинского персонала и учреждений.

Ст. 1 раздела I указывает на то, что трансплантация может быть применена в том случае, если с помощью других медицинских средств невозможно спасти жизнь человеку.

Ст. 3 ограничивает круг живых доноров. Донор выбирается по ряду предъявляемых к нему определенных требований: дееспособность; достижение 18-летнего возраста (за исключением случаев пересадки костного мозга); отсутствие болезни, представляющей опасность для жизни и здоровья реципиента; отсутствие служебной или иной зависимости от лица, которому планируется провести пересадку.

В ст. 5 указан порядок выполнения одного из необходимых условий проведения трансплантации – выдачи медицинского заключения. Не менее важно наличие письменного согласия реципиента (ст. 6).

Наиболее сложным вопросом является определение правомерности изъятия трансплантата у трупа (II раздел). Противоречия в правоприменительной практике обусловлены действием норм, содержащихся в ст. 8 и 10 Закона о трансплантации. С одной стороны, ст. 8 устанавливает презумпцию согласия на изъятие тканей и органов. Благодаря этому трансплантация становится невозможной при наличии несогласия самого лица (потенциального донора), его близких родственников, законных представителей на проведение трансплантационных действий. Но, с другой стороны, ст. 10 указывает, на то, что разрешение на данное изъятие может дать главный врач медицинского учреждения.

В разделе III Закона о трансплантации прописаны обязательные условия для изъятия трансплантатов у живого донора (ст. 11).

Первое – прохождение донором медицинского обследования на наличие различных заболеваний, которые в дальнейшем могут причинить вред как ему, так и реципиенту.

Второе – наличие заключения консилиума врачей-специалистов о допустимости проведения трансплантационных действий. В состав комиссии входит хирург, анестезиолог, лечащий врач, а при необходимости врачи других специальностей.

⁸ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁹ Постановлении Правительства РФ от 20.09.2012 № 950 «Об утверждении Правил определения момента смерти, в том числе критериев и процедуры установления смерти человека, Правил прекращения реанимационных мероприятий и формы протокола установления смерти человека» // СЗ РФ. 2012. № 39. Ст. 5289.

¹⁰ Попова Т.В., Сергеев А.Б. Преступная деятельность при оказании медицинской помощи по профилю хирургия (трансплантация органов и (или) тканей человека): правовой и виктимологический аспект // Виктимология. 2018. № 1(15). С. 70.

¹¹ Закон Российской Федерации от 22.12.1992. №4180-I «О трансплантации органов и (или) тканей человека» // Российская газета. 1993. № 4. С. 10.

¹² Руководящие принципы всеобщей организации здравоохранения по трансплантации человеческих клеток, тканей и органов от 10.05.2010. URL: <https://www.who.int/> (дата обращения: 10.05.2020).

Третье – уведомление о возможных осложнениях для здоровья в связи с предстоящим оперативным вмешательством. В силу сложности операции по пересадке органов врач, курирующий пациента, обязан полностью проинформировать и проконсультировать его, возможно даже при участии других специалистов.

Четвертое – существование между реципиентом и донором генетической связи (за исключением случаев пересадки костного мозга). Наличие данного требования обусловлено рядом факторов. С одной стороны, клетки, имеющие сходный генетический материал, обладают повышенной степенью приживаемости тканей. А, с другой стороны, наличие генетической связи между субъектами данного вида правоотношений приведет к злоупотреблению донорством от живых людей и затруднит осуществление контрольных функций.

Пятое – наличие письменного согласия, являющегося одним из ключевых условий заключения договора. Изъятие допускается в том случае, если донор пребывает в сознании и способен в письменной форме выразить согласие на изъятие своих органов и тканей. Сознательность предполагает совершеннолетие и дееспособность донора. Это условие, указанное в ст. 11 Закона о трансплантации, перекликается со ст. 47 Закона об охране здоровья. Согласие на изъятие является юридическим закреплением, правовой основой проведения операции. Он свидетельствует о согласованной воле обеих сторон и подтверждении донором договора на оказание медицинских услуг, который заключается между реципиентом и лечебным учреждением. В исключительных случаях правило об обязательном получении согласия пациента (либо согласия его родителей или законного представителя) может быть не соблюдено. Например, когда получить такое согласие невозможно: операция является срочной и любое промедление в ее проведении может угрожать жизни человека.

Размышляя над данным вопросом, мы понимаем, что такая ситуация является нарушением права пациента на личную неприкосновенность, его жизнь и здоровье, поскольку врач не должен лечить пациента без его согласия. Однако, когда при промедлении или неоказании помощи, пациент погибает, и у врача отсутствуют уважительные причины либо действием/бездействием нанесен пациенту вред здоровью средней или тяжелой степени, вступают в силу нормы уголовного законодательства (ст. 123 УК РФ)¹³. Необходимо, чтобы в рамках правового поля врач мог принять решение наиболее гуманнее по отношению к пациенту и при этом, опираясь на нормативно-правовую базу, не опасаться быть привлеченным к уголовной ответственности.

Ст. 12 Закона о трансплантации дополняет и конкретизирует права донора как пациента. Допускается трансплантация от живого донора парного органа,

его части, ткани. При этом определяющим является то, что извлечение не понесет за собой причинение физического и морального вреда здоровью донора (ст. 13).

Согласно нормам раздела IV Закона о трансплантации медицинские учреждения и их персонал несут ответственность за несоблюдение тайны о сведениях, касающихся донора и реципиента (ст. 14), за продажу трансплантатов (ст. 15) и за причинение вреда здоровью донора или реципиента, связанного с нарушениями при проведении операции по пересадке органа или ткани.

Кроме вышеперечисленных законодательных актов Министерством здравоохранения РФ были изданы обеспечительные подзаконные акты, направленные на регулирование выполнения операций по пересадке с учетом нормативно-правовых положений.

Одним из наиболее значимых документов является инструкция «О порядке изъятия органов человека у доноров-трупов»¹⁴. В данном подзаконном акте определяется возможность изъятия донорских органов только в государственных учреждениях, имеющих разрешение экспертного совета по трансплантации органов и тканей и Министерства здравоохранения РФ. Кроме того, Приказ Минздрава РФ от 10.08.1993 № 189 (далее – Приказ) приводит исчерпывающие перечни объектов трансплантации (органов) и учреждений сферы здравоохранения, которым разрешено осуществлять пересадку. Любое из указанных учреждений имеет право на проведение операций по пересадке тех органов, которые перечислены в этом же Приказе. В список включены такие органы как сердце, легкие (комплекс сердце-легкие), печень, почка, поджелудочная железа с 12-перстной кишкой, селезенка. Реестр учреждений здравоохранения делится на три группы:

1) федеральные центры (отделения), например, – НИИ трансплантации и искусственных органов Минздрава РФ, Научный центр хирургии РАМН и др.;

2) межтерриториальные центры (?тделения), в частности, такие, как – Московский областной НИ клинический институт им. М.В. Владимирского, Санкт-Петербургский центр медицинских передовых технологий и др.;

3) территориальные центры (отделения) – Главный военный госпиталь им. Н.Н. Бурденко Министерства обороны РФ, Воронежская областная клиническая больница и др.

Заключение договоров трансплантации и донорства – это отдельный вопрос, требующий тщательного рассмотрения. Сторонами договора трансплантации являются лечебное учреждение и реципиент, а договора донорства – лечебное учреждение и донор. Анализируя данный тип договоров, с юридической точки зрения, доноров можно разделить на два вида:

¹³ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

¹⁴ Приказ Минздрава РФ от 10.08.1993 № 189 «О дальнейшем развитии и совершенствовании трансплантологической помощи населению Российской Федерации» // Российская газета. 1993. № 183(799). С. 11.

живой донор (при трансплантации *ex vivo*) и донор-труп (при трансплантации *ex mortuo*).

Медицинское учреждение, как субъект рассматриваемых правоотношений, является стороной и договора донорства, и договора о трансплантации. Важно отметить, что это могут быть два разных лечебных заведения, одно из которых является стороной в договоре донорства, а другое - стороной в договоре о трансплантации. Возникновение такой ситуации с медицинской точки зрения крайне неудобно при проведении пересадки от живого донора. Намного легче обеспечить прибытие донора в медицинское учреждение, где находится реципиент, чем безопасное перемещение трансплантата, которое может привести к непригодности его для операции. Однако, в случае, когда донор-труп, таких сложностей не возникает. Орган (при трансплантации комплекса сердце-легкое) доставляется к реципиенту в соответствии с установленным порядком.

Хотелось бы обратить внимание и на то, что современное законодательство в области трансплантологии нуждается в некоторой корректировке, поскольку существует целый ряд проблем. Так, законодателью следует отметить тот факт, что донорство крови и репродуктивных тканей является возмездным: доноры, сдающие кровь, получают льготы и денежные выплаты. Но при этом донор органа, на наш взгляд, не получает должной компенсации. В соответствии с ч. 2 ст. 12 Закона о трансплантации он лишь имеет право на бесплатное лечение в связи с проведенной

операцией. Однако, если законотворческий процесс пойдет по пути коммерциализации трансплантологии, то велик риск роста криминализации в данной области медицинской деятельности.

Еще одной из проблем, требующих незамедлительного решения, является неопределенность круга родственников, которые имеют право принимать решение о проведении трансплантации за донора-трупа. Этот вопрос вообще не оговорен в законодательстве, хотя очевидно, что подобную ответственность могут брать на себя только ближайшие родственники (родитель, дети, братья/сестры и супруги). При излишнем расширении круга родственников могут возникать промедления, приводящие к невозможности получения пригодных для пересадки органов, поскольку срок их жизнеспособности после смерти человека небольшой.

Существует ряд и иных вопросов, требующих нормативно-правового регулирования, например:

- каким образом будет решаться вопрос в случае разногласий относительно распоряжения телом умершего между родственниками?

- является ли это распоряжение одним из правомочий, предоставленных собственнику вещи (здесь это тело человека), в отношении его собственности?

Неразрешенность многих проблем наводит на мысль, что каждый человек должен определить свое отношение к ним, а государство, в свою очередь, должно обеспечить надежную законодательную базу для реализации принятых решений и защиты прав граждан в сфере трансплантологии.

Библиографический список

1. Абакумов М.М. Арапов (к 110-летию со дня рождения) / М.М. Абакумов, П.М. Богопольский // Хирургия. Журнал им. Н.И. Пирогова. – 2007. – № 11. – С. 78-80.
2. Алсынбаева Э.М. Развитие правового регулирования трансплантации органов и тканей человека в России: исторический аспект // Вестник Северо-Осетинского государственного университета имени К.Л. Хетагурова. – 2011. – № 4. – С. 120-123.
3. Бакирова М.А. История нормативного регулирования трансплантации органов и (или) тканей в России // Вестник науки. – 2019. – Т. 1. – № 6(15). – С. 237-242.
4. Галеева Г.Р. Общая характеристика возникновения и обострения проблемы незаконного транснационального оборота органов человеческого тела // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. – 2016. – Т. 1. – № 2. – С. 70-77.
5. Готье С.В. Трансплантация сердца: 50 лет истории и нам 30-летний опыт // Вестник трансплантологии и искусственных органов. – 2017. – Т. 19. – № 4. – С. 5.
6. Емельянова Н.А. Академик В.П. Филатов. Достижения в науке и лечении глаукомы // Глаукома. – 2005. – № 2. – С. 63-65.
7. Иванюшкин А.Я., Юдин Б.Г., Попова О.В., Резник О.Н. Первая клиническая пересадка сердца в истории отечественной и зарубежной медицины // Вестник трансплантологии и искусственных органов. – 2017. – Т. 19. – № 3. – С. 104-115.
8. Коваленко В.И. Теоретические и прикладные проблемы противодействия криминальной эксплуатации человека: криминологическое исследование: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 2017. – 65 с.
9. Козаев Н.Ш. Современные проблемы уголовного права, обусловленные научно-техническим прогрессом: монография. – М.: Издательство «Юрлитинформ», 2019. – 480 с.
10. Козлова А.А. Международно-правовые основы сотрудничества государств в сфере противодействия незаконному обороту человеческих органов: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2018. – 27 с.
11. Колчина Н.А. Организационно-правовой механизм борьбы с убийствами, совершенными в целях использования органов и (или) тканей потерпевшего: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – 27 с.
12. Косметические операции лица: монография / Н.М. Михельсон [и др.]. – М.: Медицина. – 1965. – 255 с.

-
13. Лян Э.Э., Сазанкова О.В. Основные правовые проблемы использования органов и тканей человека в Российской Федерации // Вестник науки и образования. – 2019. – № 20-1(74). – С. 58-61.
 14. Минина М.Г. Разработка и внедрение в практику здравоохранения инновационной модели донорства органов: Автореф. дисс. ... д-ра мед. наук. – М., 2016. – 46 с.
 15. Мирецкая Е.И. О некоторых проблемных вопросах трансплантологии (историко-правовой опыт) // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской Академии МВД России. – 2015. – № 1(29). – С. 293-296.
 16. Мирский М.Б. Пионер клинической трансплантологии (к 110-летию юбилея профессора Ю.Ю. Вороного) // Клиническая хирургия. – 2005. – № 6. – С. 60-64.
 17. Огурцова Д.А. Трансплантация органов и тканей человека в современной законодательстве // Общественные и экономические науки в современных исследованиях: сборник. – Волгоград: Научный издательский центр «Абсолют», 2018. – С. 12-15.
 18. Поляков А.В. 30 лет трансплантации печени в России // Вестник Совета молодых ученых и специалистов Челябинской области. – 2020. – Т. 1. – № 1(28). – С. 26-29.
 19. Попова Т.В., Сергеев А.Б. Преступная деятельность при оказании медицинской помощи по профилю хирургия (трансплантация органов и (или) тканей человека): правовой и виктимологический аспект // Виктимология. – 2018. – № 1(15). – С. 69-75.
 20. Расаева Х.А. Проблемы трансплантации органов (тканей) человека: правовой аспект: сборник. – М.: Российский государственный гуманитарный университет, 2019. – С. 337-343.
 21. Романовская О.В. Законодательство в сфере трансплантологии: проблемы и перспективы развития // Судья. – 2016. – № 11. – С. 27-32.
 22. Трусов А.И. Криминологические и уголовно-правовые аспекты предупреждения преступлений, связанных с использованием биотехнологий: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – 24 с.
 23. Чернова Ю.А. Проблемы законодательного регулирования механизма выражения волеизъявления на изъятие органов и (или) тканей из тела человека // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право. – 2018. – № 1(20). – С. 180-185.

Рецензент: Лузанова И.М., доцент кафедры судебной медицины и правоповедения Оренбургского государственного медицинского университета Министерства здравоохранения Российской Федерации, к.м.н.

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@oimsla.edu.ru

К ВОПРОСУ О ПРИЗНАКАХ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ

ZHUKOVA SVETLANA MIKHAILOVNA

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

ON THE QUESTION OF SIGNS OF AN ADMINISTRATIVE OFFENSE

Аннотация. Статья посвящена анализу признаков административного правонарушения, в том числе и в сравнительно-правовом аспекте. В своей научной статье автор на основе исследования научной литературы, судебной практики, федерального законодательства, законодательства Республики Беларусь и Республики Казахстан рассматривает признаки административного правонарушения, выявляет проблемные аспекты их практической реализации, вносит предложения по оптимизации российского законодательства.

Ключевые слова: административное правонарушение, общественная опасность, малозначительность, виновность, наказуемость, противоправность.

Review. The article is devoted to the analysis of signs of an administrative offense, including in the comparative legal aspect. In the scientific article the author, based on research of scientific literature, judicial practice, Federal legislation, legislation of the Republic of Belarus and the Republic of Kazakhstan, examines the signs of an administrative offense, identifies problematic aspects of their practical implementation, and makes suggestions for optimizing of Russian legislation.

Keywords: administrative offense, public danger, insignificance, guilt, punishability, illegality.

Легальное определение понятия «административное правонарушение» закреплено в ч. 1 ст. 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹, согласно которому «административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность».

Учитывая, что «законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях» (ч. 1 ст. 1.1), следует признать, что административное правонарушение обладает только теми признаками, которые предусмотрены в федеральном кодифицированном нормативном правовом акте. К таковым, в частности, отнесены: противоправность, виновность, деяние, наказуемость.

Деяние в научной литературе характеризуется как «специфическая форма отношения к окружа-

ющему миру...»². С позиции философии, деяние внешне проявляется либо как активная деятельность индивидов, их объединений, направленная на внешний мир и друг на друга (действие), либо как пассивное поведение субъекта (бездействие)³.

КоАП РФ предусмотрена возможность привлечения к административной ответственности только за оконченное правонарушение. Административное правонарушение считается оконченным с момента, когда в результате действия (бездействия) правонарушителя имеются все предусмотренные законом признаки состава административного правонарушения. В случае, если в соответствии с нормативными правовыми актами обязанность должна быть выполнена к определенному сроку, правонарушение является оконченным с момента истечения этого срока⁴.

В данном контексте интересной представляется позиция белорусского законодателя, рассматривающего в качестве административного правонарушения деяние как в виде оконченного административного правонарушения, так и покушения на административное правонарушение (ч. 2 ст. 2.1 Кодекса

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Часть I). Ст. 1.

² Большой энциклопедический словарь: в 2 томах. М.: Советская энциклопедия, 1991. С. 381.

³ Маркарян Э. С. Системное исследование человеческой деятельности // Вопросы философии. 1972. № 10.

⁴ П. 19 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-З (далее – КоАП Республики Беларусь⁵)). При этом «административное правонарушение признается оконченным с момента совершения деяния, а связанное с наступлением последствий, указанных в статьях Особенной части Кодекса, признается - с момента фактического наступления этих последствий (ст. 2.2). Покушением на административное правонарушение признается умышленное действие физического лица, непосредственно направленное на совершение административного правонарушения, если при этом оно не было доведено до конца по независящим от этого лица обстоятельствам. Административная ответственность за покушение на административное правонарушение наступает в случаях, прямо предусмотренных статьями Особенной части Кодекса» (ст. 2.3).

Противоправность правонарушения, как прямое следствие реализации требований принципа законности в административном праве, представляет собой «противоречие подлежащей идее права и закона»⁶. Граница противоправности устанавливается именно государством. Признание противоправности деяния обеспечивает поддержание определенного правопорядка, системность и согласованность правового регулирования, устранение правовых коллизий, информационное предупреждение деликтов.

Наказуемость – признак правонарушения, «характеризующий не его сущность, а указывающий на его неизбежное юридическое последствие, неблагоприятное для правонарушителя»⁷. Наступление административной ответственности возможно лишь за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются административными правонарушениями. Наличие состава такого правонарушения является необходимым основанием административной ответственности, а его системообразующие признаки, как и содержание конкретных составов, должны согласовываться с принципами демократического правового государства, включая принципы равенства всех перед законом и юридической справедливости. Любое административное правонарушение и санкции за его совершение должны быть четко определены в законе таким образом, чтобы исходя из его текста (если нужно, с помощью толкования, данного судами) каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своего поведения. Иное порождает бы противоречивую правоприменительную практику, ослабляющую гарантии государственной защиты прав, свобод и закон-

ных интересов граждан (их объединений) от произвольного административного принуждения (см. постановления Конституционного Суда РФ от 18 мая 2012 года № 12-П⁸, от 15 января 2019 года № 3-П⁹ и др.).

В отношении виновности, как признака административного правонарушения, отметим, что законодатель разграничивает ее содержание в зависимости от субъекта правонарушения (для физического лица вина представляет собой психическое отношение к совершенному деянию, юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ)).

Буквальное толкование положений ст. 2.2 КоАП РФ, раскрывающей содержание форм вины (умышленная и неосторожная), позволяет прийти к выводу о возможности ее применения только в отношении физического лица – субъекта административного правонарушения (о чем свидетельствует использование терминов «сознавало», «предвидело», «сознательно допускало», «самонадеянно рассчитывало»). Однако Конституционным Судом РФ в постановлении от 14.04.2020 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 2.1, части 1 статьи 2.2, части 3 статьи 11.15.1 и пункта 5 части 1 статьи 29.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, статьи 12.2 Федерального закона «О транспортной безопасности», подпунктов 36,37,39,45 пункта 5 и подпунктов 1,2,8 пункта 7 Требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе Требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта, в связи с жалобой акционерного общества «Пассажирский порт Санкт-Петербург «Морской фасад»¹⁰ был выявлен несколько иной конституционно-правовой смысл нормы, закрепленной в ст. 2.2 КоАП РФ.

Согласно правовой позиции органа конституционного контроля «вина в конституционном смысле - как универсальная категория для всех видов юридической ответственности и для всех субъектов пра-

⁵ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 63.

⁶ Осипян Б.А. Дух правотемрии, или основание межерологии права: монография. М.: Юрлитинформ, 2009. 656 с.

⁷ Рарог А.И. Цит. по: Уголовное право Российской Федерации. Общая часть: учебник для вузов / Под ред. А.И. Рарога, А.С. Самойлова. М.: Высшее образование, 2005. С. 97

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2012 № 12-П «По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина С.А. Каткова» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 4.

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.2019 № 3-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «СПСР-ЭКСПРЕСС» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2019. № 2.

¹⁰ СЗ РФ. 2020. № 20. Ст. 3221.

ва, включая физических и юридических лиц, - представляет собой основанные на характеристиках субъекта права пределы, в которых он может нести такую ответственность сообразно конституционным принципам равенства, справедливости и соразмерности. Определяя понятие вины (виновности) для разных субъектов права при установлении разных видов юридической ответственности, в частности административной, и конструируя составы правонарушений, законодатель обладает - в заданных указанными принципами границах - широкой дискрецией, в том числе вправе дифференцировать ответственность за конкретное противоправное действие (бездействие) с учетом характеристик (качественных и количественных) вины, однако обязан гарантировать определенность вводимого им регулирования, исключая произвольность его применения и тем самым несоразмерное обременение привлекаемого к ответственности лица» (п. 2). Поскольку субъектами административной ответственности признаются качественно разные субъекты права - как физические, так и юридические лица, постольку КоАП РФ конкретизирует реализацию общих принципов с учетом объективных признаков (характеристик) этих субъектов. Так, «согласно ч. 2 ст. 2.1 данного Кодекса юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых данным Кодексом или законами субъектов Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но этим лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. В силу ч. 3 той же статьи назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо. Кроме того, ч. 1 и 2 ст. 2.10 данного Кодекса дополнительно (специально) устанавливают, что юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных статьями его раздела II «Особенная часть» или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, а если в статьях его разделов I «Общие положения», III «Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях», IV «Производство по делам об административных правонарушениях» и V «Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях» не указано, что содержащиеся в этих статьях нормы применяются только к физическому лицу или только к юридическому лицу, такие нормы в равной мере действуют в отношении и физического, и юридического лица, за исключением случаев, когда по смыслу они относятся и могут быть применены

только к физическому лицу. Таким образом, определяя пределы, в которых несет административную ответственность юридическое лицо, законодатель хотя и не считает вину юридического лица тождественной вине лица физического или совокупной виновности нескольких физических лиц, тем не менее, признает наличие связи между привлечением к административной ответственности юридического лица и виновными действиями (бездействием) физического лица, тем более что конечной целью наказания юридического лица со всей очевидностью является воздействие на волю и сознание связанных с ним физических лиц, с тем чтобы добиться частной превенции административных правонарушений. Административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично (ч. 1 ст. 2.2 КоАП Российской Федерации), а совершенным по неосторожности - если лицо предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть (часть 2 той же статьи). Формулирование законодателем этих определений - традиция отечественного законодательства, притом что зарубежный опыт допускает и отсутствие легальных дефиниций форм вины, поскольку данные понятия достаточно хорошо разработаны в правовой доктрине. Более того, с доктринальной точки зрения соответствующие определения вряд ли могут быть признаны отражающими характеристики форм вины исчерпывающим образом, что, однако, само по себе не свидетельствует о недостаточности их содержания. В основной массе составов административных правонарушений, предусмотренных Особенной частью КоАП Российской Федерации, субъектами которых признаются и физические, и юридические лица, форма вины не выделена. Указание на форму вины законодатель, как правило, включает в составы административных правонарушений, которые сконструированы как материальные (т.е. те, для которых наступление последствий является обязательным признаком объективной стороны), и, собственно, именно в связи с ними в Общей части данного Кодекса даются легальные определения умышленной и неосторожной вины. В то же время не исключено и конструирование в Особенной его части - в рамках предоставленной законодателю Конституцией Российской Федерации дискреции - формальных составов административных правонарушений с указанием на форму вины (и, соответственно, дифференциация административной ответственности). При этом, поскольку совершение административного правонарушения юридическим лицом - это всегда действие (бездействие) действу-

ющих от его имени физических лиц, нельзя отрицать возможность учесть, привлекая юридическое лицо к административной ответственности, обстоятельства, характеризующие форму вины соответствующих физических лиц. Административное правонарушение как факт реальной действительности - это всегда единство субъективных и объективных элементов, что находит отражение как в его легальной дефиниции, так и в юридических конструкциях составов административных правонарушений, предусмотренных Особенной частью КоАП Российской Федерации, а равно проявляется в том, что по объективным элементам можно судить и о субъективных. В частности, по фактическим обстоятельствам, установленным на основе исследования и оценки доказательств и отражающим характер и степень опасности нарушения, его последствия, можно определить и характеристики вины нарушителя, в том числе юридического лица... Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, несмотря на то обстоятельство, что вина юридического лица в совершении административного правонарушения не тождественна вине соответствующего физического лица, виновность юридического лица так или иначе является следствием виновности его должностных лиц (работников), привлечение которых к административной или уголовной ответственности не освобождает - в силу прямого указания части 3 статьи 2.1 КоАП Российской Федерации - от административной ответственности само юридическое лицо. Вина юридического лица проявляется в виновном действии (бездействии) соответствующих физических лиц, действующих от его имени и допустивших правонарушение (постановления от 17 января 2013 года № 1-П и от 25 февраля 2014 года № 4-П, определения от 14 декабря 2000 года № 244-О и от 26 ноября 2018 года № 3062-О). В связи с этим указание на форму вины применительно к юридическим лицам не может расцениваться как несовместимое с их качественными характеристиками как субъектов права, тем более что оно не предполагает выхода за общие пределы их административной ответственности, обозначенные в части 2 статьи 2.1 КоАП Российской Федерации о признании юридического лица виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Виновность юридического лица как обязательный признак субъективной стороны административного правонарушения охватывает собой случаи, когда несоблюдение правил и норм является следствием совершенных как умыш-

ленно, так и по неосторожности действий (бездействия) его должностных лиц (работников), имея в виду, что действия юридического лица всегда производны от действий лиц физических, не будучи, однако, в своем юридическом измерении тождественны им... При рассмотрении дела об административном правонарушении в процессе исследования доказательств имеет место мысленная реконструкция совершенного правонарушения в единстве его субъективных и объективных элементов на основе фактов, нашедших отражение в реальной действительности. Умышленный характер правонарушения, связанного с противоправным несоблюдением юридическим лицом правил и норм, может быть установлен исходя из характера и обстоятельств действий (бездействия), нарушивших соответствующие требования, характера самих требований (насколько они значимы для целей обеспечения безопасности), характера последствий (возникла ли реальная угроза безопасности транспортной инфраструктуры), действий юридического лица по их предотвращению, устранению непосредственно в момент их возникновения. Поэтому, хотя предполагается, что умысел юридического лица проявляется в умышленном характере действий (бездействия) его должностных лиц (работников), нет необходимости в установлении конкретных физических лиц, ответственных за исполнение юридическим лицом требований по обеспечению транспортной безопасности, и в обязательном их привлечении к производству по делу об административном правонарушении как «фактических нарушителей» с целью определить форму их вины. При этом предполагается обязанность суда учесть все значимые для дела обстоятельства и обосновать в постановлении по делу, почему правонарушение квалифицируется как совершенное умышленно (статья 26.1, пункты 4 и 6 части 1 статьи 29.10 КоАП Российской Федерации)... Сказанное не исключает возможности дальнейшего совершенствования законодателем правового регулирования административной ответственности юридических лиц... Законодатель также вправе отказаться от использования в качестве критерия для выделения в самостоятельный состав административного правонарушения формы вины применительно к случаю, когда субъектом правонарушения признается юрлицо, в пользу иных критериев, отвечающих требованиям определенности и справедливости...»¹¹.

Подобная позиция представляется достаточно спорной, особенно, если учесть, что в российском законодательстве применяются два самостоятельных подхода к решению вопроса о виновности юридических лиц. Согласно первому из них вина юридического лица и вина его должностного лица не являются

¹¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14.04.2020 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 2.1, части 1 статьи 2.2, части 3 статьи 11.15.1 и пункта 5 части 1 статьи 29.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, статьи 12.2 Федерального закона «О транспортной безопасности», подпунктов 36,37, 39, 45 пункта 5 и подпунктов 1, 2, 8 пункта 7 Требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе Требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта, в связи с жалобой акционерного общества «Пассажирский порт Санкт-Петербург «Морской фасад»».

тождественными категориями (ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ); согласно второму - вина организации в совершении правонарушения определяется в зависимости от вины ее должностных лиц либо ее представителей, действия (бездействия) которых обусловили совершение данного правонарушения (см., например, ч. 4 ст. 110 Налогового кодекса РФ¹²).

Заслуживающим внимания в данном контексте видится опыт Республики Казахстан. В соответствии с ч. 1 ст. 25 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V¹³ (далее – КоАП Республики Казахстан) виновность как признак административного правонарушения отсутствует в том случае, если противоправное действие либо бездействие совершено юридическим лицом.

Дискуссионным в науке административного права до сих пор остается вопрос о таком признаке административного правонарушения, как «общественная опасность». Не вдаваясь в полемику, отметим, что в ст. 2.9 КоАП РФ предусмотрена возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения, что косвенно свидетельствует о том, что административному правонарушению присущ рассматриваемый признак (при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием). К сожалению, в настоящее время критерии малозначительности деяния определены не в КоАП РФ, а в п. 21 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении

Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»¹⁴: «Малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений... Такие обстоятельства, как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, характеризующими малозначительность правонарушения. Они в силу частей 2 и 3 статьи 4.1 КоАП РФ учитываются при назначении административного наказания».

В связи с этим, вполне логичным видится подход законодателей Республики Беларусь и Республики Казахстан, закрепивших в соответствующих кодексах об административных правонарушениях определения «малозначительности правонарушения». В частности, согласно ч. 2 ст. 8.2 КоАП Республики Беларусь «малозначительным признается деяние, содержащее признаки какого-либо административного правонарушения и причинившее незначительный вред охраняемым настоящим Кодексом правам и интересам». В Примечании к ст. 64-1 КоАП Республики Казахстан указано, что «при решении вопроса об освобождении лица от административной ответственности по указанному в настоящей статье основанию учитываются конкретные обстоятельства совершения административного правонарушения, в том числе личность правонарушителя, а также объект посягательства, а при наличии вреда - его размер».

Библиографический список

1. Большой энциклопедический словарь: в 2 томах. – М.: Советская энциклопедия, 1991. – 1631 с.
2. Маркарян Э.С. Системное исследование человеческой деятельности // Вопросы философии. – 1972. – № 10. – 62 с.
3. Осипян Б.А. Дух правометрии, или основание межеврологии права: монография. – М.:Юрлитинформ, 2009. – 656 с.
4. Рарог А.И. Уголовное право Российской Федерации. Общая часть: учебник для вузов / Под ред. А.И. Рарога, А.С. Самойлова. – М.: Высшее образование, 2005. – 496 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 Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 01.04.2020) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

¹³ Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2014. № 18-II (2667-II). Ст. 92.

¹⁴ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

КОНОВАЛОВ ВАЛЕРИЙ АЛЕКСЕЕВИЧ

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

**К ВОПРОСУ О ПОСЛАНИИ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ В.В. ПУТИНА ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ С
ПРЕДЛОЖЕНИЕМ О ЗАКРЕПЛЕНИИ ПРИНЦИПОВ ЕДИНОЙ
СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РФ**

KONOVALOV VALERY ALEKSEEVICH

The head of the Department of Administrative and Financial Law , Ph.D. , Associate
professor of the Orenburg Institute (branch) of the University named after O.E. Kutafin
(Moscow State Law Academy) , 460000 , Orenburg, Komsomolskaya Street, 50,
48352.valeriy@mail.ru

**PONDERING OVER THE MESSAGE OF THE PRESIDENT OF THE
RUSSIAN FEDERATION V.V. PUTIN TO THE FEDERAL ASSEMBLY
WITH THE PROPOSAL FOR FIXING THE PRINCIPLES OF A UNIFIED
SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY IN THE RUSSIAN FEDERATION**

***Аннотация.** Вопрос о соотношении полномочий и компетенций государственной власти и местного самоуправления в России является одной из сложных правовых зон современного законодательства, что связано не только с разделением данных направлений власти в Конституции, но и с особенностями формулировок. Если государственное управление призвано регулировать отношения, которые обеспечивают защиту и целостность государства и его основных институтов, то муниципальное управление есть деятельность уполномоченных на местах органов власти, направленная на решение задач региона. Государственная власть как орган легитимного принуждения в интересах большинства населения является основанием для государственного управления, его системного характера и функционала. Основу же муниципального управления составляют муниципальная власть и местные интересы, определяемые как «текущие потребности населения в обеспечении комфортного проживания в границах своего поселения»¹. Взаимонаправленность векторов государственного и муниципального управления имеет целью адаптацию местных и государственных интересов, что обеспечивает в итоге единство управления в стране.*

***Ключевые слова:** Президент Российской Федерации, единая система публичной власти в Российской Федерации, С.Ю. Витте, местное самоуправление, государственная власть, публичная власть, публичная служба, народовластие, правовое государство, функции государства.*

***Review.** The question of the relationship between the powers and competencies of state and local government in Russia is one of the most complex legal areas of modern legislation. This is due not only to the division of these areas of power in the Constitution, but also to the features of the wording. While public administration is designed to regulate relations that ensure the protection and integrity of the nation and its main institutions, municipal government is the activity of local institutions authorized to solve community problems. State power as a body of legitimate coercion in the interests of the majority of the population is the basis for public administration, its systemic nature and functionality. The basis of municipal administration are the current needs of the population in ensuring comfortable living within the borders of their settlement. The mutual orientation of the vectors of national and municipal administration is aimed at adapting local and state interests, which ultimately ensures the unity of government within the country.*

***Keywords:** President of the Russian Federation, a unified system of public authority in the Russian Federation, S. Yu. Witte, local government, state power, public authority, public service, government by the people, rule of law, state functions.*

Одной из наиболее актуальных задач современной России является выбор оптимального механизма власти, позволяющего обеспечивать реализацию принципа народовластия. Несмотря на то что в

Конституции предписано народовластие как форма государств и способ правления, формы народовластия и его реализации могут и должны развиваться с развитием правового демократического государства.

¹ Рой О.М. Основы государственного и муниципального управления. СПб., 2013. С. 16.

В Послании Президента РФ к Федеральному Собранию 2013 года подчеркивается: «Мы должны поддерживать растущее стремление граждан, представителей общественных и профессиональных объединений, политических партий, предпринимательского класса участвовать в жизни страны»¹.

В Конституции Российской Федерации, которая как основной закон формирует и обеспечивает единство народа, обоснованы непосредственная, а также опосредованная формы осуществления народовластия, или демократии.

Непосредственная форма народовластия, или прямая демократия, являет собой прямое волеизъявление народа или групп населения, осуществляемое через различные механизмы; в Конституции «высшим непосредственным выражением власти народа» названы референдум и выборы. К непосредственным формам народовластия относят также наказания депутатам и депутатские отчеты, отзыв населением депутата, члена выборного органа или должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам административных границ и преобразований муниципальных образований. Также к непосредственным формам народовластия относятся сходы и обращения граждан, правотворческая инициатива, общественное самоуправление, опросы и анкетирование и пр.

Представительная форма народовластия, или косвенная демократия, осуществляется через выборных полномочных представителей, ответственных принимать решение, выражающее волю избирателей: всего народа или населения региона. Выборное представительство является важнейшей формой демократии. Ведущими принципами народовластия являются следующие: высшие органы государства формируются исходя из воли народа (по результатам выборов); решение главных вопросов жизни страны входит в компетенцию представительных органов;

Формами представительной власти народа являются государственная и муниципальная власть (органы самоуправления), представляющие в совокупности публичную власть: «Власть, осуществляемая народом, является единой, и объединяющим понятием для государственной и муниципальной власти является «публичная власть»².

Государственная власть представляет собой систему федеральных органов власти, состоящую, согласно Конституции, из главы государства (Президента), Федерального Собрания (представительный и законодательный орган власти, состоящий из Совета Федерации и Государственной Думы), Правительства, а также судов Российской Федерации как органов судебной власти. Как глава государства, Президент не входит ни в одну из ветвей власти.

Конституционно-правовые основания местного самоуправления определяют его роль как

неотъемлемой части российской демократической государственности. Ратифицированная Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ Европейская хартия местного самоуправления предлагает достаточно мягкие формулировки: «принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства»³ (ст. 2), в то время как в российском конституционном праве обоснован более прочный статус местного самоуправления. Как гласит заключение Конституционного Суда в Постановлении от 30.11.2000 N 15-П*(49), «Конституция РФ и федеральные законы закрепляют более высокий, чем это предусмотрено международными обязательствами России, уровень гарантий самостоятельности местного самоуправления, который субъекты РФ не вправе занижать или ограничивать». Важно подчеркнуть, что Европейская хартия обосновывает статус местного самоуправления именно как публичной формы власти.

Вопрос о соотношении полномочий и компетенций государственной власти и местного самоуправления в России является одной из сложных правовых зон современного законодательства, что связано не только с разделением данных направлений власти в Конституции, но и с особенностями формулировок.

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».

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: «Наша общая задача – обеспечить эффективность местного самоуправления, устранить разрывы, несогласованность между регионами и муниципалитетами. Прежде всего, требуется упрочить финансовое положение муниципальных структур, именно здесь причины многих трудностей в их, в вашей работе. Органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти, но они находятся, естественно, здесь, не где-то там, в космическом пространстве, на Луне, они часть нашего общества, страны и системы управления. Их самостоятельность в пределах своих полномочий не означает разорванности,

¹ Послание Президента Федеральному Собранию 2013 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/19825>.

² Лапа Е.П. Конституционно-правовые основы публичной службы в Российской Федерации // Сибирский юридический вестник. 2011. № 2. С. 51.

³ Европейская хартия местного самоуправления. URL: <http://conventions.coe.int/treaty/rus/Treaties/Html/122.htm> (дата обращения: 01.06.2020).

разделенности, единого политического, экономического, культурного, транспортного пространства России. Напротив четкое исполнение своих обязанностей каждым уровнем власти, их тесное взаимодействие между собой, партнерство деловое – это основа и гарантия выполнения наших планов по повышению качества жизни граждан Российской Федерации».

Если государственное управление призвано регулировать отношения, которые обеспечивают защиту и целостность государства и его основных институтов, то муниципальное управление есть деятельность уполномоченных на местах органов власти, направленная на решение задач региона. Государственная власть как орган легитимного принуждения в интересах большинства населения является основанием для государственного управления, его системного характера и функционала. Основу же муниципального управления составляет муниципальная власть и местные интересы, определяемые как «текущие потребности населения в обеспечении комфортного проживания в границах своего поселения»⁴. Взаимонаправленность векторов государственного и муниципального управления имеет целью адаптацию местных и государственных интересов, что обеспечивает в итоге единство управления в стране.

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.⁵ и получило широкое распространение в отечественной правовой литературе; согласно такому пониманию, публичная служба является способом, с помощью которого в соответствии с Конституцией осуществляется публичная власть.

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 функционирова-

ния власти растет в российской науке и политико-правовой практике.

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, публички, 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.

Понятие публичной службы и публичного (гражданского) служащего использовалось в дореволюционном праве и законодательстве, однако в советское время исключалось, поскольку теория публичного управления была признана буржуазной наукой⁸. В советском государстве был предпринят проект отказа от особого правового статуса государственной бюрократии, и служащие, приравненные к другим трудящимся, были подчинены общему трудовому законодательству; вместе с тем, несмотря на отказ от термина «публичный», советская бюрократия должна была открыто контролироваться со стороны общественности: «Советское государство законодательно закрепило право каждого гражданина обжаловать неправильные действия любого служащего»⁹.

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».

Это понятие в истории постсоветской России имеет тенденцию к сужению: «В сравнении с законом 1993 г. ныне действующий акт еще более сужает сферу лиц, относимых к государственным служащим, исключая из нее лиц, замещающих государственные

⁴ Рой О.М. Основы государственного и муниципального управления. СПб., 2013. С. 16.

⁵ 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. No 1П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 1.

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. 4-5.

⁹ Миловидов О.Д. Проблемы терминологии в сравнительном правоведении. Смысловое наполнение терминов «государственная служба» в российском праве и «публичная служба» в странах англосаксонской правовой семьи // Вестник РУДН. Серия Юридические науки. 2011. № 1. С. 13.

должности. Налицо централистские тенденции в развитии законодательства о государственной службе. Из этого понятия постепенно исключаются все лица, не осуществляющие властные полномочия государства в той или иной форме»¹⁰.

Государственные служащие в современной России, по сравнению с публичными служащими европейских стран, являют собой сравнительно узкий круг чиновников, занимающих государственные должности на уровне федерации и ее субъектов; такое понимание государственной службы практически отождествляет ее с со службой административной, то есть бюрократической. По замечанию В.В. - Полянского, в российском законодательстве «нигде не говорится о публичной службе депутатов»¹¹, то есть о выполнении ими обязательств перед гражданским обществом.

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. Зарубежный исследователь теории публичной службы Р. Денхардт пишет о глубокой взаимосвязи демократии и публичности: «Демократическая политическая теория, в ее классическом виде, описывается с помощью публичных институтов, проводящих социальные ценности, которые были определены и приняты с высоким показателем общественного участия и высокими показателями ответственности по отношению к нуждам и интересам населения»¹².

Понятие публичной службы в международном праве имеет не столь давнюю историю, поскольку формирование понятия связано с процессами, происходившими в социальной реальности XIX века. Ж. - Фурнье приводит данные, что впервые понятие публичной службы во французском праве появилось в постановлении суда в 1873 году¹³. По точной и краткой формулировке Ж. Фурнье, «Прежде государство ограничивалось выполнением функций, связанных с суверенитетом, то есть ведало правосудием, полицией, национальной обороной и взиманием налогов. Поэтому о нем говорили как о государстве-жандарме. Теперь же его задачи стали постепенно расширять-

ся. Вскоре ему пришлось заниматься вопросами образования, общественных работ, здравоохранения, труда, градостроительства и т.д. В связи с такой эволюцией о нем начали говорить как о государстве-покровителе»¹⁴. Так понятие публичной власти уступило актуальность понятию публичной службы.

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. Принятие термина и понятия публичной службы заставляет пересматривать публичное (государственное) управление, видя в нем «больше процесс, чем нечто, являемое определенными видами иерархии, и более публичный процесс, чем работу государственных органов»¹⁵. Ж. - Фурнье также пишет о том, что публичная служба представляет собой деятельность, а не определенную организационную структуру¹⁶.

Причиной отрывочного и фрагментарного использования понятия «публичная служба» в современной 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»¹⁷. В то же время авторы современных пособий отмечают: «Государственная служба – это служба общественная, публичная, и она не может быть изъята из-под контроля общества на всех этапах ее прохождения»¹⁸.

Р. Бусу предлагает следующее понятие «публичного администрирования»: «Публичное администрирование – это управление делами государства на всех уровнях – национальном, региональном и местном»¹⁹. 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 немногочисленны²⁰.

¹⁰ Миловидов О.Д. Проблемы терминологии в сравнительном правоведении. Смысловое наполнение терминов «государственная служба» в российском праве и «публичная служба» в странах англосаксонской правовой семьи // Вестник РУДН. Серия Юридические науки. 2011. № 1. С. 15.

¹¹ Полянский В.В. Публичная служба как функция депутата представительного органа власти // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского: Власть и право. 2003. Вып. 2 (7). С. 115.

¹² Denhardt R. Theories of Public Organization. CengageLearning, 2010. P. 16.

¹³ Фурнье Ж. Публичные службы государства. URL: http://www.ambafrance-ru.org/IMG/pdf/Gov_Pub.pdf (дата обращения: 01.06.2020).

¹⁴ Фурнье Ж. Указ. соч. URL: http://www.ambafrance-ru.org/IMG/pdf/Gov_Pub.pdf (дата обращения: 01.06.2020).

¹⁵ Denhardt R. Theories of Public Organization. CengageLearning, 2010. P. 16.

¹⁶ Фурнье Ж. Публичные службы государства. URL: http://www.ambafrance-ru.org/IMG/pdf/Gov_Pub.pdf (дата обращения: 01.06.2020).

¹⁷ 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. 5.

¹⁸ Государственная служба в странах основных правовых систем мира / под ред. Демина А.А. Т. 1. М., 2013. С. 71.

¹⁹ Basu R. Public Administration: Concepts And Theories. Sterling Publishers Pvt. Ltd, 2004. P. 2.

²⁰ См., напр.: Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: Юрист, 1997. С. 15-19.

При этом в истории права различных правовых семей понятие публичной службы приходило как определенный этап становления системы права: так, в англосаксонском праве понятие «публичная служба» стало более широким понятием по сравнению с распространенным ранее «гражданская служба» (civilservice). В то время как гражданская служба включала работу министерств, публичная служба охватила и вооруженные силы, и местное самоуправление, и государственное здравоохранение²¹. Таким образом, в истории англосаксонского права в определенный период возникла необходимость для создания нового термина, включающего широкий спектр общественной службы государства; при этом гражданская служба (в министерствах) является ядром публичной службы.

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»²². 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 объединений²³.

В законодательстве ряда государств указано, что «государственные и муниципальные служащие признаются состоящими в особых публичных отношениях с государством»²⁴. В англосаксонской правовой семье, где не признается разделение права на частное и публичное, юристами выведена договорная

теория природы института публичной службы, что предполагает необходимость заключения договорных отношений между властью и работником (служащим, чиновником) для основания соответствующего вида правоотношений²⁵.

В романо-германской (континентальной) правовой семье, к которой по преимуществу относится и российская правовая система, преимущественным принципом права является не предполагающий равенство сторон договор (между государством/администрацией и личностью), а императивные нормы закона. Иерархическая система романо-германского права, включающая частное и публичное право, породила статутную теорию института публичной службы, согласно которой публичная служба принципиально отлична от других типов трудовой деятельности: служащий не нанимается государством на основании договора, а служит ему.

Так, во французском праве, относящемся к романо-германской семье права, понятие публичной службы является одним из ключевых: «Оно охватывает все виды деятельности, представляющие публичный интерес, которые осуществляются под эгидой публичной власти»²⁶. Под охват термина подпадают центральные (государственные) и местные (муниципальные) структуры, работающие в интересах общности, в том числе системы правосудия, полиция, медицина, образование, транспортные железнодорожные пути и энергетика. Нужно заметить, что французский термин охватывает значение двух терминов англосаксонской системы права: publicadministration и publicutilities²⁷.

Публичная служба, в таком понимании, представляет собой деятельность, осуществляемую в интересах всего общества; она может быть передана частному исполнителю и подчиняется специальному правовому режиму²⁸. Наряду с административными публичными службами (финансовый контроль, полиция, образование), существуют промышленные и коммерческие публичные службы (в области электроэнергетики, железнодорожных перевозок).

Государственная часть публичных служб во Франции представлена государственными органами; социальная и культурная сфера – публичной службой в области образования, здравоохранения, социальной защиты и культуры; службы экономического характера – национальными учреждениями в облас-

²¹ Миловидов О.Д. Проблемы терминологии в сравнительном правоведении. Смысловое наполнение терминов «государственная служба» в российском праве и «публичная служба» в странах англосаксонской правовой семьи // Вестник РУДН. Серия Юридические науки. 2011. № 1. С. 9.

²² Волох О.В. Формирование институтов публичной службы в политических системах современных демократических государств (зарубежный и российский опыт): Автореф. дис. ... д-ра полит. наук. СПб., 2006. С. 13.

²³ Волох О.В. Публичная служба как институт народовластия // Вестник Томского государственного университета. 2006. № 292-II. С. 253-254.

²⁴ Право государственной и муниципальной службы / Под ред. Шайхатдинова В.Ш., Митина А.Н. М., 2013. С. 57.

²⁵ Миловидов О.Д. Проблемы терминологии в сравнительном правоведении. Смысловое наполнение терминов «государственная служба» в российском праве и «публичная служба» в странах англосаксонской правовой семьи // Вестник РУДН. Серия Юридические науки. 2011. № 1. С. 10.

²⁶ Фурнье Ж. Понятия «публичная служба», «естественные монополии» и «сетевая деятельность» во французском языке // Участие государства в коммерческой деятельности. М.: Юрист, 2001. С. 279.

²⁷ Фурнье Ж. Публичные службы государства. URL: http://www.ambafrance-ru.org/IMG/pdf/Gov_Pub.pdf (дата обращения: 01.06.2020).

²⁸ Варламова А.Н. Конкурентное право России. М., 2009. С. 40.

ти значимых коммуникаций. При этом все публичные службы обеспечивают равенство доступа; высоко адаптивны (меняются с учетом новых потребностей населения), соблюдают принципы прозрачности и согласования.

В то же время в восточной модели бюрократического устройства государства «публичной службы как таковой <...> не существовало»²⁹; чиновничество работало на обеспечение нужд государственной власти, а не общественных запросов; отчасти эта модель в исторической перспективе повлияла и на российский опыт.

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. С.Е. Чаннов пишет о том, что публичная служба «имеет целью обеспечение надлежащей деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц»³⁰.

В рамках политологических исследований публичная служба понимается как важнейший элемент политической системы Российской Федерации, обеспечивающий процесс коммуникации между ее базовыми подсистемами: государством и обществом³¹.

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:

как форма участия гражданина в управлении делами государства, то есть осуществлении народовластия, согласно ч. 4 ст. 32 Конституции РФ;

как форма реализации свободы трудовой деятельности, согласно ч. 1 ст. 37 Конституции РФ;

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.

Публичная служба как вид служебной деятельности физических лиц по обеспечению исполнения властных полномочий субъектов публичного права представляет собой разновидность трудовой деятельности, отличаясь следующими особенностями:

- она направлена на обеспечение и защиту публичного интереса. С.Е. Чаннов справедливо выделяет в понятии публичной службы то значение, что она «осуществляется в общепользовательных целях, для достижения общественного блага»³²;

- функционирование публичной службы состоит в исполнении или обеспечении исполнения публично-властных функций и полномочий;

- деятельность носит должностной характер и осуществляется в структурах субъектов публичного права (государство, муниципальные образования);

- финансовое обеспечение деятельности происходит за счет государства или муниципального образования.

В.А. Козбаненко отмечает, что понятие публичной службы «включает в себя профессиональную деятельность по исполнению полномочий различных субъектов права: федеральных органов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и образуемых ими органов, а также публичных объединений, фондов, учреждений, организаций и т.п. Тогда в зависимости от природы и характера правового отношения в системе публичной гражданской служебной деятельности можно выделить государственно-служебное и муниципально-служебное отношения (публичное право, административное право), отличные от частноправового трудового отношения (частное право, трудовое право)»³³.

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

²⁹ Яновский В.В., Кирсанов С.А. Государственное и муниципальное управление. М., 2013. С. 75.

³⁰ Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 16.

³¹ 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. 3.

³² Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 23.

³³ Козбаненко В. А. Публично-правовая природа статуса гражданских и муниципальных служащих: общее и особенное // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 3. С. 43.

как вид публичной службы³⁴. Обоснованием этого подхода служит классификация служебной деятельности, разработанная Ю.Н. Стариловым³⁵ 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»³⁶.

Местное самоуправление, хотя и не входит в систему органов государственной власти, действует в соответствии с Конституцией и законами, а следовательно, является производным от государства: это не суверенная власть, но предусмотренная Конституцией возможность на местном уровне решать свои проблемы путем наделения властными полномочиями – нормотворческими и исполнительными. Потому «местное самоуправление <...> не может быть ничем иным, как автономной по своим полномочиям и деятельности частью общей российской государственности и государственности субъектов РФ»³⁷. В.Е. Чиркин отмечает, что муниципальная власть, будучи властью коллектива в рамках определенной территории на основании конституционных и законных полномочий, носит характер негосударственной публичной власти, осуществляемой непосредственно или через представительные органы³⁸.

Данная классификация, которой придерживаются сегодня большинство видных исследователей, предполагала разделение всех видов служебной деятельности на публичную и частную, соответствующее общему пониманию предмета в зарубежной науке.

Основанием для различия между публичной и частной службой является то положение, что публичная служба направлена на достижение общественного (публичного) блага, в то время как частная служ-

ба – на достижение частных целей конкретной организации. Публичная служба при этом включала в себя профессиональную деятельность по исполнению полномочий субъектов публичного права на федеральном, субъектном и муниципальном уровне, поскольку и государственная, и муниципальная службы объединены общими понятием, задачами, функциями и видами управления. Соотношение публичного и частного сектора различно в политической и экономической жизни различных стран: так, в США важное значение имеет частный сектор³⁹.

Таким образом, по мнению современных исследователей, «муниципальная служба в целом должна быть отнесена к публичной службе»⁴⁰. Поскольку в российском законодательстве понятие публичной службы отсутствует, первым прецедентом для такого толкования стало постановление Конституционного суда РФ от 15 января 1998 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми», в котором не только было употреблено понятие «публичная власть», но и было указано, что публичная власть может осуществляться в форме публичной деятельности муниципальных органов⁴¹; следовательно, местное самоуправление может определяться как публичная негосударственная власть, составляя вместе с государственной властью систему публичной власти Российской Федерации.

Объединение государственной и муниципальной власти происходит на основании общности системных принципов организации управления на разных уровнях: принцип разделения властей, комплементарности, субсидиарности, суверенности, демократизма и гомогенности; таким образом, «в Российской Федерации существует две равноправные разновидности публичной власти – государственная власть и местная (муниципальная) власть»⁴². Органы местного самоуправления, решающие вопросы местного сообщества и наиболее близкие к населению, в высокой степени обладают характеристиками публичной власти и воплощают принцип народовластия: население непосредственно участвует в решении вопросов.

Вместе с тем существует второй подход, опирающийся на отождествлении понятий «государственная служба» и «публичная служба». Согласно ст. 12 Конституции РФ, органы местного самоуправления не являются частью системы органов государственной власти, и, следовательно, муниципальная служба не относится к публичной (или государствен-

³⁴ 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.

³⁵ См.: Старилов Ю.Н. Служебное право: учебник. М., 1996. С. 129.

³⁶ Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: Дисс. ... д-р. юр. наук. Воронеж, 1996. С. 367.

³⁷ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2007. С. 155.

³⁸ Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление. М.: Юрист, 2003. С. 250.

³⁹ Basu R. Public Administration: Concepts And Theories. Sterling Publishers Pvt. Ltd, 2004. P. 7-8.

⁴⁰ Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Служебное право: учеб. для юридических вузов. М., 2003. С. 16.

⁴¹ Кабашов С., Гимаев, Лаврентьев С. Местное самоуправление и муниципальная служба в системе властных отношений. М., 2011. С. 16.

⁴² Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2007. С. 11.

ной) службе⁴³. Такое разделение государственной и муниципальной службы приводит к обоснованным сомнениям в отношении определения модели российской публичной службы.

Вопрос о степени «государственности» в муниципальной публичной службе и степени «социальности» в государственной службе остается актуальным в отечественном государственном и муниципальном праве многие десятилетия. Еще дореволюционный юрист В.Ф. Матвеев писал, что относительная независимость органов местного самоуправления носит двойной характер: они зависят от избирателей (то есть тех, от кого местная власть непосредственно получает полномочия), но также и от надзора правительства (то есть государственной власти)⁴⁴.

Считаем уместным, в настоящем исследовании, привести взгляды С.Ю. Витте о коренном противоречии в устройстве земских и правительственных учреждений России. Основным трудом, в котором изложены взгляды С.Ю. Витте на историю, значение и перспективы развития русского земства, является подготовленная по его заказу в «подначальной канцелярии» записка «Самодержавие и земство» [2-е изд. в 1903].

На основе анализа отечественной истории, опираясь на положения и труды самых авторитетных российских и зарубежных специалистов, а главное, исходя из анализа фактического положения дел, С.Ю. Витте делает следующие основные выводы:

- в земских учреждениях России стремится найти свое воплощение политическая идея местного самоуправления;

- в истории России, в отличие от истории западноевропейских стран, самоуправление никогда не было доминирующей социальной практикой, как в устройстве местных, так и центральных учреждений;

- политическая идея самоуправления находится в антагонистическом противоречии с идеей централизованного самодержавного государства; это порождает конфликты и коллизии в реальной практике земских учреждений России;

- противоречивый характер устройства систем местного и центрального управления приводит к нестабильности общества и социальным революциям (в качестве примера С.Ю. Витте упоминает Францию, в которой также существовало противоречие, хотя и обратное тому, что имелось в конце XIX века в России: централизованные местные учреждения и парламентская (представительная) форма верховного правления);

- снятие отмеченного противоречия возможно лишь при целостной административной реформе,

предполагающей общие, единые начала в устройстве как центрального, так и местного управления.

Заслуживает внимания предложенное Т. Истоминой следующее расширенное определение государственной службы: «осуществление властных, имущественных, социальных или иных функций государства специально уполномоченными субъектами, деятельность которых финансируется за счет средств государственного бюджета»⁴⁵, которое по сути является определением публичной службы, значительно расширяя круг функций государственной службы.

Говоря о соотношении государственной и муниципальной службы, С.Е. Чаннов⁴⁶ выделяет в них общие особенности (публичность, направленность на реализацию функций государства) и специфические. Для государственной службы это внешневластный характер служебной деятельности, особая организационная структура, неотделимая от государственного аппарата, наличие прямой публично-правовой связи между государством и государственным служащим. Для муниципальной службы – властный характер служебной деятельности, организационная структура, неотделимая от аппарата муниципального образования, наличие прямой публично-правовой связи между муниципальным образованием и муниципальным служащим.

Очевидно, что представленные отличия связаны с иерархической («вертикальной») организацией государственной и муниципальной службы и не являются достаточным основанием для обоснования разделения данных видов службы по степени публичности. Обе ветви власти наличествуют на определенной территории, основаны на конституционном и иных видах законодательства.

Первая концепция, согласно которой публичная служба включает в себя муниципальную службу, является преобладающей в современных исследованиях; по мнению Н.М. Антоновой, «публично-правовой характер муниципальной службы не вызывает сомнений»⁴⁷. Включение в институт публичной власти местного самоуправления определяет обоснованность целостного видения системы государственно-муниципальной службы, в том числе как объекта научного исследования.

Функции публичной службы в системе государственного аппарата многообразны. Публично-правовая природа государственной и муниципальной службы обуславливает нацеленность на служение государству в целом, а не отдельному государственному органу.

Согласно наиболее распространенным исследованиям, в публичной службе Российской Федерации выделяют четыре основных вида:

⁴³ См., напр.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. В.Д. Карповича. М., 2002. 959 с.; Братановский С.Н., Епифанов А.Е., Санеев В.А. Проблемы совершенствования муниципальной службы в России. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=СМВ;n=15919;dst=0> (дата обращения: 01.06.2020).

⁴⁴ Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М., 1996. С. 14.

⁴⁵ Истомина Т. О необходимости трансформации современного определения государственной службы // Власть. 2011. № 07. С. 119-121.

⁴⁶ Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: Автореф. дисс. ... д-ра юр. наук. Саратов, 2010. 47 с.

⁴⁷ Антонова Н.М. Конституционно-правовой статус публичных служащих в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 4.

- государственная служба;
- муниципальная служба;
- служба на государственных и муниципальных должностях (лица, представляющие государство или муниципальные образования, занимающие должности Президента РФ, Председателя Правительства РФ, губернатора, министра, депутата, выборные должности местного самоуправления и пр.);
- служба в государственных и муниципальных учреждениях.

Н.М. Антонова конкретизирует конституционно-правовой институт публичной службы как «совокупность конституционно выверенных юридических принципов, норм и положений, определяющих статус государственного и муниципального служащего, место и роль таких лиц в системе властной структуры государства, регулирующих их профессиональную деятельность, а также порядок поступления, продвижения по службе и ее прекращение»⁴⁸.

Институт публичной службы включает два вида норм: нормы, регулирующие статус служащих государственных и муниципальных органов власти, и нормы, определяющие формы организации государственной и муниципальной службы.

Функции публичной службы взаимосвязаны с функционалом представительных органов публичной власти (законодательной, представительной и контрольной), а также государства в целом.

Представительная функция органа власти выражается в представлении интересов электората, делегирующего собственную волю депутату. Вместе с тем свободный мандат депутата Государственной думы позволяет ему, формально, не быть контролируемым со стороны избирателей. Тогда реализация представительной функции относится, в данном случае, к Федеральному собранию в целом, а не к отдельному депутату. Таким образом, конституционный статус депутатов Государственной думы фактически освобождает их от необходимости публичной службы, освобождает от обязанности общения с электоратом (членами гражданского общества).

По заключению В.В. Полянского, «Анализ статуса депутата представительного органа в системе «избиратель – парламент» в российском варианте не дает однозначного ответа на вопрос о том, исполняет ли депутат функцию публичной службы как доставление пользы обществу или отдельным гражданам»⁴⁹. В этом отношении деятельность депутатов региональных органов власти, как правило, больше соответствует понятию публичной службы: во многих регионах депутат может быть отозван избирателями.

Наряду с понятием «государственные услуги» используется в юридической литературе и понятие «публичные услуги». Государственные услуги характеризуют субъект услуг (государственные органы), а публичные услуги могут быть оказаны и негосудар-

ственными структурами, но в них заинтересовано общество; «публичные услуги государственные органы могут исполнять самостоятельно, делегировать их исполнение органам местного самоуправления, привлекать для их исполнения коммерческие и некоммерческие организации»⁵⁰.

Статус служащих в рамках публичной службы определяется по следующим показателям (классификациям): по публично-правовому статусу организации (государственные и муниципальные служащие); по сфере функционирования публичной службы (служащие полицейской, военной, дипломатической и других видов служб); по смыслу правового статуса (наделенные административно-властными полномочиями назначенные чиновники и наемные работники органов публичной администрации, работающие на основе трудовых договоров). Более разработанные классификации, принятые в зарубежном административном праве, пока не имеют реальных оснований для российских условий.

Условия поступления на публичную службу подчиняются принципам равенства, но связана с рядом требований относительно гражданства, дееспособности, образования, владения государственным языком, соблюдения военного законодательства и пр. Процедуры набора на публичную службу и продвижения по ней, а также прекращения службы определяются соответствующим законодательством.

В обязанности публичных служащих входят такие общие обязанности, как добросовестное выполнение возложенных обязанностей, лояльность к государству и его учреждениям, эффективность использования государственного и муниципального имущества и средств, сохранение государственной и служебной тайны, соблюдение этических норм, повышение профессиональной квалификации, ограничение занятия другими видами трудовой деятельности, запрет принятия подарков и декларирование своих доходов. Специфический правовой статус служащих определяет особенности их юридической ответственности, более высокой, чем у других субъектов.

Таким образом, международный термин «публичная служба» предлагает точное отображение содержания служебной деятельности государственных и муниципальных служащих. Как один из институтов демократической политической системы, публичная служба призвана обеспечивать устойчивую взаимосвязь различных элементов государственных отношений и политического процесса, что способствует целостности и системности государства. Вместе с тем публичная служба является только частью государственного аппарата, одним из способов реализации функций государства и управления обществом.

Понятие публичной службы является важным показателем развития гражданского общества. Отход

⁴⁸ Антонова Н.М. Конституционно-правовой статус публичных служащих в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 9.

⁴⁹ Полянский В.В. Публичная служба как функция депутата представительного органа власти // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского: Власть и право. 2003. Вып. 2 (7). С. 117.

⁵⁰ Яновский В.В., Кирсанов С.А. Государственное и муниципальное управление. М., 2013. С. 124-125.

от понятия «государственная служба» в пользу «публичной службы» обозначает в том числе и изменение подхода к государственной административной системе: она обосновывается, в таком случае, не просто авторитетом государства («вертикали власти»), но служением государства гражданам.

Сложности с определением термина «публичная служба» в российской практике связаны с тем, что это понятие официально не принято в российском законодательстве. Такие составляющие публичной службы, как государственная служба и муниципальная служба, разъединены на уровне Конституции, которая отделяет «вертикаль» государственной власти от местного самоуправления. Применение термина и понятия «публичная служба» в отечественной правовой практике связано с актуальностью этого понятия и его удобством, а также существованием реальных оснований для объединения государственной и местной власти на основании выполнения главного принципа организации государства в России –

народовластия.

Мировая практика применения понятия «публичная служба» связана не только с национальными традициями употребления этого термина в других правовых системах, но и с упором на выполнение публичной службой воли народа; на общественный и гражданский контроль над работой государственных и муниципальных служащих. Формирование и распространение термина в мировой практике государственной службы начиная с XIX века связано с выделением охранительной функции государства и ее приходом на смену полицейской, карательной функции. Вероятно, законодательное признание и обоснование понятия публичной службы в Российской 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. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. – М., 2007. – 784 с.
2. Варламова А.Н. Конкурентное право России. – М., 2009. – 566 с.
3. Волох О.В. Публичная служба как институт народовластия // Вестник Томского государственного университета. – 2006. – № 292-II. – С. 250-254.
4. 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. – 34 с.
5. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Службное право: учебник для юридических вузов. – М., 2003. – 618 с.
6. Государственная служба в странах основных правовых систем мира / под ред. Демина А.А. Т.1. – М., 2013. – 360 с.
7. Истомина Т. О необходимости трансформации современного определения государственной службы // Власть. 2011. № 7. С. 119-121.
8. Кабашов С., Гимаев И., Лаврентьев С. Местное самоуправление и муниципальная служба в системе властных отношений. – М., 2011. – 285 с.
9. Козбаненко В.А. Публично-правовая природа статуса гражданских и муниципальных служащих: общее и особенное // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – № 3. – С. 42-45.
10. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. В.Д. Карповича. – М., 2002. – 959 с.
11. Братановский С.Н., Епифанов А.Е., Санеев В.А. Проблемы совершенствования муниципальной службы в России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=СМВ;n=15919;dst=0>
12. Лапа Е.П. Конституционно-правовые основы публичной службы в Российской Федерации // Сибирский юридический вестник. – 2011. – № 2. – С. 34-39.
13. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. – М.: Юрист, 1997. – 296 с.
14. Миловидов О.Д. Проблемы терминологии в сравнительном правоведении. Смысловое наполнение терминов «государственная служба» в российском праве и «публичная служба» в странах англосаксонской правовой семьи // Вестник РУДН. Серия Юридические науки. – 2011. – № 1. – С. 10-13.
15. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. – М., 1996. – 35 с.
16. Подкопаева Е.Е. Концепция муниципальной службы в Российской Федерации и странах Евросоюза (на примере Литовской республики) // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2013. – № 2. – С. 141-148.
17. Полянский В.В. Публичная служба как функция депутата представительного органа власти // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского: Власть и право. 2003. – Вып. 2 (7). – С 114-118.
18. Право государственной и муниципальной службы / Под ред. Шайхатдинова В.Ш., Митина А.Н. – М., 2013. – 528 с.
19. Рой О.М. Основы государственного и муниципального управления. – СПб., 2013. – 415 с.

-
20. Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: Дисс. ... д-ра. юрид. наук. – Воронеж, 1996. – 478 с.
 21. Старилов Ю.Н. Службное право: учебник. – М., 1996. – 683 с.
 22. Фурнье Ж. Понятия «публичная служба», «естественные монополии» и «сетевая деятельность» во французском языке // Участие государства в коммерческой деятельности. – М.: Юрист, 2001. – С. 278-283.
 23. Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2010. – 47 с.
 24. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление. – М.: Юрист, 2003. – 320 с.
 25. Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 2007. – 672 с.
 26. Яновский В.В., Кирсанов С.А. Государственное и муниципальное управление. – М., 2013. – 200 с.
 27. Basu R. Public Administration: Concepts And Theories. Sterling Publishers Pvt. Ltd, 2004.
 28. Denhardt R. Theories of Public Organization. CengageLearning, 2010.
 29. Антонова Н.М. Конституционно-правовой статус публичных служащих в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2012. – 26 с.

Рецензент: Жукова С.М., доцент кафедры административного и финансового права Оренбургского 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, philosofer-sh@yandex.ru

МИЧИГАНСКАЯ МОДЕЛЬ ЭЛЕКТОРАЛЬНОГО ПОВЕДЕНИЯ В АНАЛИЗЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ ПО ВЫБОРАМ ГУБЕРНАТОРА ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ В 2019 ГОДУ¹

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 Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, philosofer-sh@yandex.ru

THE MICHIGAN MODEL OF ELECTORAL BEHAVIOR IN THE ANALYSIS OF ELECTION CAMPAIGN OF THE GOVERNOR OF THE ORENBURG REGION IN 2019

Аннотация: В статье анализируется электоральное поведение населения Оренбургской области на выборах Губернатора в 2019 году. В качестве теоретической модели используется Мичиганская модель, разработанная в США в 50-е годы прошлого века.

С помощью этой модели исследуются данные социологических исследований, проведенные региональным социологическим центром «Общественное мнение», а также данные электоральной статистики. Авторы предлагают переструктурировать основные факторы влияния на результаты выборов в рамках Мичиганской модели с учетом особенностей политической культуры электората Оренбургского региона.

Ключевые слова: Оренбургская область, губернатор, Мичиганская модель электорального поведения, политическая культура, избирательный процесс, выбор, социологический анализ, электоральная статистика, рациональные избиратели, мобилизованные избиратели, абсентеизм.

Review. The article analyzes the electoral behavior of the population of the Orenburg region in the Gubernatorial elections in 2019. The Michigan model developed in the USA in the 50s of the last century is used as a theoretical model.

This model is used to study data from sociological research conducted by the regional sociological center «Public opinion», as well as data from electoral statistics. The authors propose to restructure the main factors influencing election results in the framework of the Michigan model taking into account the peculiarities of the political culture of the Orenburg region electorate.

Keywords: Orenburg region, Governor, Michigan model of electoral behavior, political culture, electoral process, elections, sociological analysis, electoral statistics, rational voters, mobilised voters, absenteeism.

¹ Эта статья является продолжением серии статей авторов, посвященных выборам губернатора Оренбургской области. Первая статья «Социологический анализ легитимности выборов губернатора Оренбургской области в 2019 году» была опубликована в этом же журнале №1 за 2020 год. Подготовлена к печати еще одна статья «Политические уроки избирательной кампании по выборам губернатора Оренбургской области», по материалам Круглого стола, прошедшего в ноябре 2019 года в ОИ МГЮА, и посвященного этой же избирательной кампании.

В сентябре 2019 года в Оренбургской области прошли выборы губернатора.

Этому событию предшествовали радикальные политические изменения, произошедшие в Оренбургской области весной 2019 года. Эксперты уже в 2018 году начали полемику в отношении политических перспектив действующего губернатора Ю. Берга. Многие эксперты и журналисты в течение 2018 года периодически предсказывали ему скорую отставку. Однако он благополучно работал вплоть до апреля 2019 года.

21 апреля состоялось назначение временно исполняющего обязанности Губернатора Оренбургской области Д.В. Паслера. Каковы же причины такого решения, принятого, прежде всего, на федеральном уровне?

После принятия решения Правительством РФ о повышении пенсионного возраста, с которым не согласились 80 % населения области, уровень протестной активности в регионе повысился. Неблагоприятным фактором для взаимоотношений власти и общества явился рост коррупции на региональном и муниципальном уровнях. Негативная оценка населением таких факторов, как закрытие ряда крупных промышленных предприятий области, сокращение численности населения области, проблемы в сфере оказания гражданам медицинских услуг, существенно повлияли на уровень доверия общества к субъектам и органам власти.

В условиях, когда регион возглавил молодой перспективный, но почти неизвестный жителям области - Д. Паслер, было достаточно сложно, но очень интересно прогнозировать и анализировать электоральное поведение оренбуржцев.

В политической теории существует несколько теорий, объясняющих мотивы и поведение избирателей в политическом процессе. И практически каждая теория предлагает свою модель электорального поведения, используя которую можно не только объяснять, но и, что существенно важнее, прогнозировать то, как поведут себя граждане в условиях влияния на них множества факторов, как внешних (ситуация, партии, лидеры), так и внутренних (знания, ценности, эмоции, чувства ит.д.).

Как правило, исследователи выбирают один из теоретических подходов и в рамках этого подхода трактуют поведение избирателей.¹

Так, например, политолог М.А. Аль-Дайни (НИУ ВШЭ) выделяет три основных теоретических

подхода к объяснению поведения избирателей:

· **социологический**, или структуралистский подход, главным фактором, детерминирующим формирование определенных электоральных предпочтений индивида, является не его осознанное решение, а социальная дифференциация, то есть речь идет о групповых предпочтениях избирателей;

· **социально-психологический** подход, который рассматривает электоральное поведение как продукт социализации индивида;

· **рационально-инструментальный** подход объясняет электоральное поведение с точки зрения теории «рационального выбора» – таким образом, политики выступают в роли продавцов на «политическом рынке», партии с их идеологиями и программами становятся товаром, а избиратели – покупателями и потребителями этого товара².

На наш взгляд, практическая эффективность применения того или иного подхода выявляется тогда, когда на его основе можно объяснять, как данные социологических исследований (качественных или количественных), так и данные электоральной статистики.

Гринстайн Фред Ирвин – профессор политологии, директор программы по изучению политического лидерства Принстонского университета (США) – по поводу используемых в изучении выборов моделей замечает, что теория выборов включает в себя анализ группового членства, социализации, результатов голосования. Но при этом допускает серьезную ошибку: исследователи не замечают личность избирателя. Между тем личность нередко противопоставляет себя группе. Политические институты функционируют, и процессы осуществляются посредством деятельности людей. Хорошо, если бы они не зависели от качеств, отличающих одного индивида от другого³.

Личность экранирует одни стимулы, искажает другие, принимает третьи без искажения. Личность реагирует на стимулы в соответствии с собственными интересами и потребностями.

Интерес к выборам, чувство долга и политической эффективности, чувство социальной интеграции с общиной – все это формирует ядро электоральной позиции гражданина.

На индивидуальную позицию избирателя оказывают влияние:

· степень воздействия национальной и региональной культуры;

¹ См. напр.: Бирюков С.В., Кисляков М.М., Щеглова Д.В., Прокопенко С.А. Электоральный абсентеизм в контексте современных социально-политических трансформаций // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2018. № 43. С. 171-180. Желтов В.В., Желтов М.В. К вопросу об анализе электорального поведения // Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. 2011. №3 (12). С. 48-63; Каминский В.С. О теоретико-методологических подходах к изучению электорального поведения населения // Социальное пространство. 2017. № 1 (8). С. 1-11. Ковров В.Ф. Теоретико-методологические проблемы изучения социально-структурных компонентов электорального поведения // Вестник Челябинского государственного университета. 2008. № 28. С. 107-112; Ляхович-Петракова Н.В. Исследования политического участия: от внешних факторов к поиску внутренних оснований политического поведения // Научные труды Республиканского института высшей школы. 2018. №17. С. 102-109.

² См.: Аль-Дайни М.А. Электоральный протест: теоретические проблемы и возможности и региональных исследований // Социально-гуманитарные знания. 2017. №2. С. 270-271.

³ См.: Гринстайн Ф.И. Можно ли систематически изучать личность в политике? // Политика и общество. 2008. Выпуск 2 (41). С. 170-171

- личный опыт и личный объем информации;
- уровень экономического социального и политического эгоизма;
- степень подверженности групповому влиянию.

Наконец, внутренние изменения в ближайшем окружении также могут повлиять на итоги голосования⁴.

Однако изучение индивидуальных мотивов голосования не позволяет прогнозировать результаты выборов.

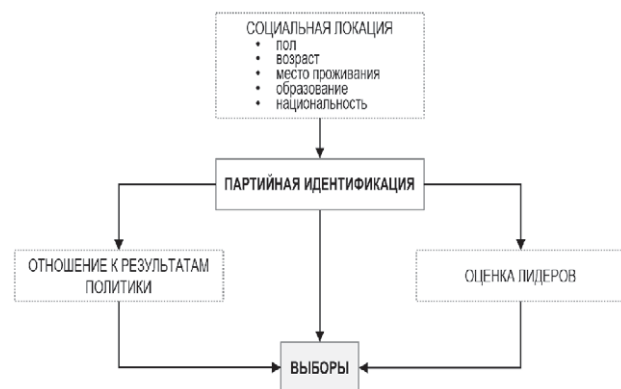
Мы вынуждены иметь дело с усредненной позицией избирателя, который идентифицирует себя с устойчивыми социальными группами внутри электората. Поэтому мы обратимся к Мичиганской модели электорального поведения, которая размещается в рамках социально-психологического подхода. Ученые Мичиганского университета (США) в 1950-е гг. разработали теоретическую модель, в основе которой лежит концепция партийной идентификации. И это означает эмоциональную привязанность избирателей к той или иной партии, а, следовательно, представляет собой основной фактор формирования и структурирования политических ориентаций и позиций по отношению к различным политическим объектам⁵. Применяя именно эту модель для объяснения электорального поведения американских избирателей, ее можно, действительно, определить, как концепцию партийной идентификации. В условиях раскола современного американского общества по партийной принадлежности после избрания Д. Трампа Президентом США, Мичиганская модель в США «работает» вполне эффективно. Однако преимущество и ценность этой модели в том, что будучи многофакторной, она позволяет структурировать и выстраивать ее по-разному, в зависимости от политической культуры избирателей различных стран и регионов. В течение ряда лет, проводя социологические исследования в ходе различных по уровню избирательных кампаний, мы используем именно Мичиганскую модель электорального поведения, однако структурируем ее применительно к нашей ретроспективной и современной политической действительности.

В основе Мичиганской модели не индивидуальные социально-демографические характеристики избирателей, хотя социальная локация присутствует, а групповые комплексные характеристики избирателей по трем направлениям: партийная идентификация, оценка лидеров и оценка результатов политики.

Данная модель используется в международных исследованиях в течение уже 60 лет. Главное в модели: исследование длительной привязанности избирателей к отдельной партии, к отдельным лидерам а

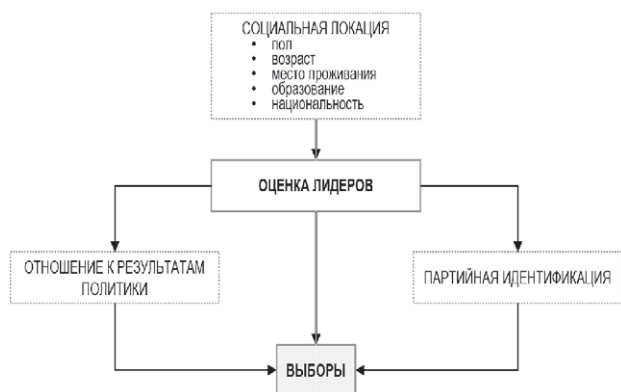
также исследование ориентаций избирателей в отношении к субъектам и событиям политики⁶. Эти три психологические переменные и определяют результаты выборов.

Схема 1. Мичиганская модель электорального поведения



Однако в современной России, с учетом того, что партийные идентификации крайне слабые и пока неустойчивые, нередко происходит «рокировка» компонентов модели следующим образом.

Схема 2. Мичиганская модель электорального поведения: трансформация в РФ



Такая «перевернутая» нами схема объясняется особенностями национальной российской культуры, для которой всегда была характерна сильная персонификация политической жизни.

Известный российский политолог Е.Б. Шестопал совершенно справедливо полагает, что для российской электоральной психологии характерен эффект «персонификации власти», когда люди голосуют не за партию с её идеологией и программой, а за конкретного человека, который либо возглавляет, либо представляет данную партию. Причём, среднестатистический избиратель имеет низкий уровень когнитивной вовлечённости в политические проблемы, а степень его информированности ограничивает-

⁴ Greenstein F. A note on the ambiguity of political socialization: definitions, criticism and strategies of inquiry // The civil culture revisited. Ed. Almond and Verba, Boston, 1980. С.38-39.

⁵ См.: Бородин В.В., Шемелин А.В. Модели электорального поведения: понятие и содержание // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2009. № 6 (287). С. 183.

⁶ Gow D., Stenner K. Electoral behavior: introduction to theories, methods and data. Canberra: Australian consortium for political and social research, 1992. С. 7.

ся дискурсом СМИ, поэтому он голосует не за «реального человека», а за перцептивный образ, искусственно созданный с помощью масс-медиа.⁷

Именно поэтому и на выборах Президента РФ, и на выборах Губернатора Оренбургской области, именно этот фактор Мичиганской модели – «оценка лидера» – главный в политических ориентациях избирателей.

Политическая культура индивида, группы, населения региона или страны – это совокупность устойчивых ориентаций в политике.

В США Мичиганская модель «работает» до сих пор, как модель устойчивых партийных ориентаций: страна раскололась на сторонников Демократической и Республиканской партий. В РФ практически все постсоветское время работает перевернутая Мичиганская модель, в которой ведущий фактор – это оценка гражданами лидеров.

Попробуем использовать Мичиганскую модель для интерпретации социологических и статистических данных по избирательной кампании в Оренбургской области в 2019 году.

В течение избирательной кампании по выборам Губернатора Оренбургской области наш социологический центр «Общественное мнение» (СЦОМ) дважды проводил опрос населения. Первый социологический опрос был проведен через три недели после назначения Д. Паслера временно исполняющим обязанности Губернатора в регионе. Это был базовый исходный опрос, позволявший выявить основные факторы электорального поведения оренбуржцев в начале избирательной кампании⁸. Данные этого опроса мы сопоставляли с итогами опроса, проведенного СЦОМ в декабре 2018 года, когда Губернатором области был Ю. Берг⁹.

Второй социологический опрос был проведен в Оренбурге и Орске за 10 дней до голосования, и он уже позволял прогнозировать результаты выборов и явку избирателей¹⁰.

В Мичиганской модели важнейшей переменной является оценка населением результатов политики. До апреля 2019 года – это оценка политики Ю. Берга (см. диагр. 1 и 2).

Опрос зафиксировал очень высокий уровень недовольства положением дел в Оренбургской области, как городского, так и сельского населения.

Наиболее высокий уровень недовольства положением дел в области проявился в городах на востоке области: в Орске (88 %) и в Гае (82 %). По существу – это была оценка населением результатов политики Ю. Берга.

Диаграмма 1. Динамика удовлетворённости жителей Оренбургской области положением дел в регионе (в %)

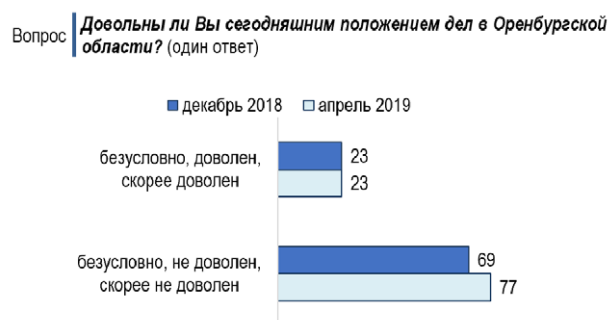


Диаграмма 2. Удовлетворённость жителей Оренбургской области положением дел в регионе по территории проживания в апреле 2019 года (в %)



Мы можем проследить динамику рейтинга одобрения Ю. Берга с 2014 по 2018 годы (см. диагр. 3)

Итак, рейтинг одобрения Ю.А. Берга снизился на 39 % и составил 20 %. Антирейтинг повысился на 41 % и составил 57 %.

На выборах Губернатора в сентябре 2014 года за Ю.А. Берга проголосовали 80 % избирателей области.

После повышения пенсионного возраста, а также в связи с проблемами региона, рейтинг одобрения Губернатора Оренбургской области Ю.А. Берга существенно снизился. Параллельно с нашим центром в области в начале 2019 года проводили социологические опросы и другие социологические цент-

⁷ См.: Аль-Дайни М.А. Электоральный протест: теоретические проблемы и возможности и региональных исследований // Социально-гуманитарные знания. 2017. №2. С. 272.

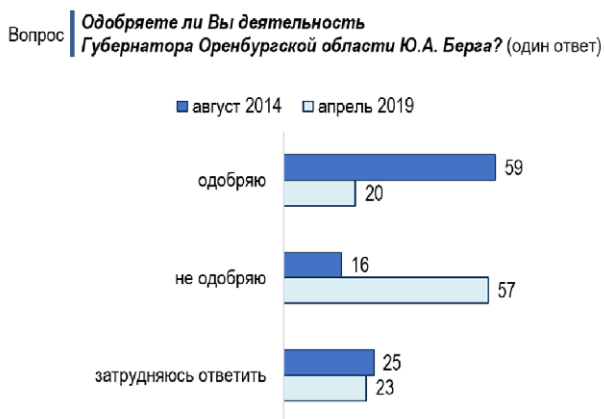
⁸ Дата проведения опроса: с 12 по 16 апреля 2019 года. В соответствии с квотной выборкой в опросе приняли участие 300 респондентов. Из них: 33,3% проживают в центре области, 33,4% проживают на западе области, 33,3% проживают на востоке области, 67% проживают в городах области, 33% проживают в селах области. Территории опроса: Оренбургская область (Оренбург, Орск, Гай, Бугурусланский район, Северный район).

⁹ Дата проведения опроса: с 1 по 10 декабря 2018 года. Территории опроса: Оренбургская область (Орск, Оренбург, Бузулук, Илекский район, Оренбургский район). В соответствии с квотной выборкой в опросе приняли участие 300 респондентов.

¹⁰ Дата проведения опроса: 27-29 августа 2019 года. Территории опроса: Оренбургская область: Орск (районы: Ленинский, Октябрьский, Советский), Оренбург (районы: Ленинский, Дзержинский, Промышленный, Центральный). В соответствии с квотной выборкой в опросе приняли участие 300 респондентов.

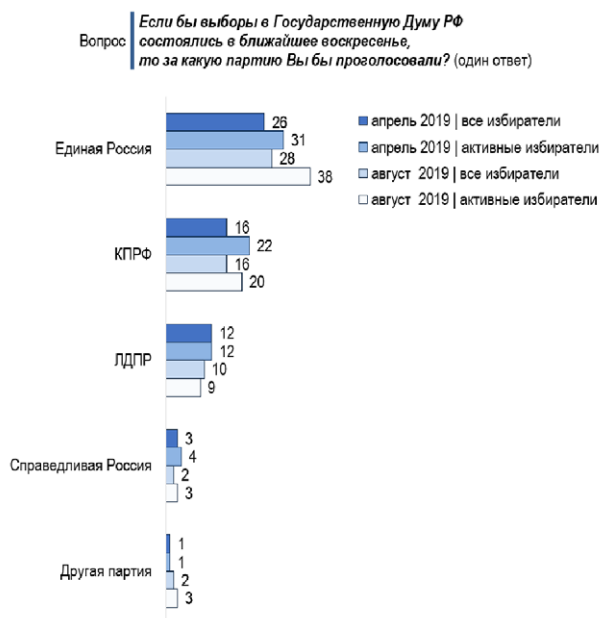
ры. Результаты этих опросов поступали в Администрацию Президента РФ. Именно эти данные позволяли предположить, что на выборах Губернатора в 2020 году население не поддержит Ю.А. Берга. Следует напомнить и то обстоятельство, что Оренбургская область входила в так называемый «красный пояс» и всегда неплохо поддерживала представителей КПРФ.

Диаграмма 3. Динамика рейтинга Губернатора Оренбургской области Ю.А. Берга с 2014 по 2018 годы (в %)



Второй ведущий фактор Мичиганской модели – это партийные ориентации населения. Рассмотрим динамику партийных ориентаций оренбуржцев в 2019 году (см. диагр. 4).

Диаграмма 4. Динамика партийных ориентаций населения Оренбургской области в 2019 году (в %)¹¹



Следует обратить внимание на крайне низкий рейтинг партии «Единая Россия» по населению региона – 26 % в апреле и 28 % в августе.

Однако по активным избирателям¹² области рейтинг «Единой России» вырос на 7 % и составил 38 %. И это несмотря на то, что в августе опрос проводился в крупных городах, в которых рейтинг партии «Единая Россия» всегда ниже, чем в сельских районах.

Рейтинги партий на выборах прогнозируются политтехнологами, как правило, по позиции активных избирателей, которые фиксируются социологическими опросами.

В августе 2020 г. по населению в целом, совместный рейтинг КПРФ, ЛДПР, «Справедливой России» и других партий выше (30 %), чем у партии «Единая Россия» (28 %).

По активным избирателям совместный рейтинг КПРФ, ЛДПР, «Справедливой России» и других партий достигает 36 %, то есть практически приближается к рейтингу партии «Единая Россия» (38 %).

Какое влияние оказали партийные ориентации населения области на итоги голосования по выборам Губернатора области в 8 сентября 2019 года?

Существенное влияние: за кандидата в губернаторы от КПРФ, М. Амелина проголосовали 24 % населения области, практически каждый четвертый избиратель. И если предположить, что М. Амелина в сентябре 2019 г. поддержал также и протестный электорат, не имеющий отношения к КПРФ, то все-таки для КПРФ - это очень неплохой результат.

Однако, вспомним, в 2014 году у Ю. Берга практически не было реальных конкурентов (А. Митин, занявший второе место, получил на выборах только 7 %), а результат Максима Амелина в 2019 г. позволяет говорить уже о конкурентных выборах, что повышает и уровень их легитимности.

И, наконец, рассмотрим ведущий фактор, определивший итоги голосования 8 сентября 2019 года – это оценки политических лидеров (см. диагр. 5).

С апреля по август 2019 года существенно вырос рейтинг доверия Д. Паслера по городам среди всех избирателей.

- Рейтинг доверия Д. Паслера увеличился:
- в Оренбурге на 29,5% и составил 46,5%
 - в Орске на 15% и составил 35%

- Рейтинг доверия М. Амелина увеличился:
- в Оренбурге на 12% и составил 13%
 - в Орске с 0% вырос до 8%

Среди активных избирателей к августу 2019 года рейтинги кандидатов изменились следующим образом:

- Рейтинг доверия Д. Паслера:
- в Оренбурге составил 59%
 - в Орске составил 49%

- Рейтинг доверия Амелина:
- в Оренбург составил 13%
 - в Орске составил 9%

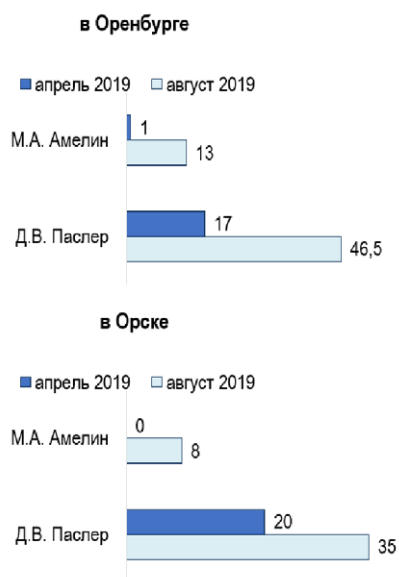
У активных избирателей в Оренбурге рейтинг доверия Д. Паслера выше, чем по населению в Оренбурге на 13%, а в Орске на 14%.

¹¹ В апреле опрос прошел на пяти территориях (три города и 2 сельск. района), а в августе в Оренбурге и в Орске.

¹² Примечание: активные избиратели – это те оренбуржцы, которые твердо решили прийти на выборы.

Диаграмма 5. Динамика рейтинга доверия кандидатов на пост Губернатора Оренбургской области (в%)

Вопрос: Кому из предполагаемых кандидатов на пост Губернатора Оренбургской области Вы доверяете? (любое число ответов)

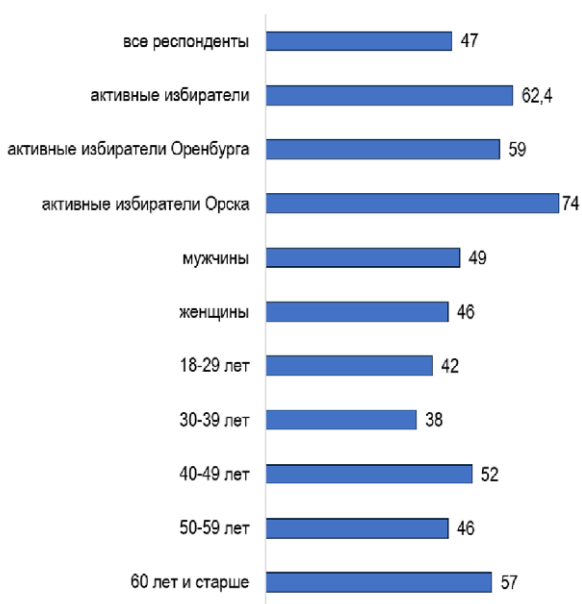


У М. Амелина рейтинг у активных избирателей практически совпадают с рейтингами по населению городов.

Также выяснялся и электоральный рейтинг Д.В. Паслера (см. диагр. 6).

Диаграмма 6. Электоральный рейтинг кандидата на пост Губернатора Оренбургской области Д.В. Паслера в августе 2019 года (в%)¹³

Вопрос: Если бы выборы Губернатора Оренбургской области состоялись в ближайшее воскресенье, то за какого кандидата Вы бы проголосовали? (один ответ)



¹³ Д. Паслер победил на выборах 8 сентября 2019 года с результатом 66 % по области, по городам области – 63,37%, а по сельским муниципальным образованиям – 71%.

¹⁴ См.: Новиков К.Е., Быканова Д.А. Ценности пожилых и политические последствия глобального старения населения // Демографическое обозрение. 2017. Том 4. № 3. С. 153-180., Петросянц Д.В., Юшков И.В. Анализ детерминант электорального поведения российской молодежи. Выборы 2018 года // Научно-аналитический журнал Обозреватель. 2018. № 12 (347). С. 85-96.

Итак, по городам области прогноз СЦОМ, по которому 63 % активных избирателей должны были отдать голоса Д. Паслеру полностью реализовался: за него проголосовали 63,37 % жителей городов области. А те оренбуржцы, которые затруднились с определением своей позиции в ходе социологического опроса за 10 дней до выборов, поддержали М. Амелина (КПРФ).

Существенных различий в предполагаемом голосовании по возрастным группам не было выявлено. Впрочем, в наиболее «дисциплинированной» группе – пенсионеров старше 60 лет существенно больше сторонников Д. Паслера.

У российских экспертов развернулась дискуссия относительно того, как голосуют избиратели в разных возрастных группах, как возраст влияет на электоральное поведение. Существуют широко распространенные стереотипы по оценке позиций молодых и пожилых избирателей. Но к общему мнению по вопросу о влиянии возраста на электоральное поведение ученые так и не пришли¹⁴.

Впрочем, на наш взгляд, возраст несомненно влияет на электоральное поведение. Так все социологи отмечают, что в электорате В. Жириновского молодежь в возрасте от 18 до 30 лет преобладает, а в электорате Г. Зюганова преобладают избиратели старше 50 лет.

Поэтому, с учетом наших исследований, можно сделать вывод, что социальная локация, которая присутствует в Мичиганской модели, влияет на электоральное поведение граждан, однако это не приоритетный фактор.

В организации избирательной кампании необходимо учитывать уровень доверия избирателей СМИ и Интернету в зависимости от возрастной группы. В возрастных группах от 18 до 39 лет Интернет уже победил «телевизор» как источник информации на выборах. Также следует учитывать то, что при невысокой явке наиболее активные избиратели – это жители области старше 50 лет. А для них областные и местные телеканалы опережают по востребованности Интернет. Нужно иметь в виду, что выявленный в ходе опросов уровень недоверия СМИ, освещающих деятельность органов и субъектов власти, весьма высокий (57 %). Это свидетельствовало о слабой открытости органов и субъектов власти для граждан. Губернатору Д.В. Паслеру необходимо было в ходе избирательной кампании творчески работать с журналистским сообществом, использовать новейшие технологии для связи с избирателями. Что он и сделал, в частности, используя ресурсы интернет-площадки Instagram, Паслер смог привлечь внимание молодежной аудитории и информировать их о своей деятельности и планах по развитию региона. Он проводил в Instagram и прямые эфиры, в ходе кото-

рых отвечал на реальные вопросы своих подписчиков – жителей области.

Выводы

В политической теории существует множество теорий, объясняющих мотивы и поведение избирателей в политическом процессе. И практически каждая теория предлагает свою модель электорального поведения, используя которую можно не только объяснять, но и прогнозировать итоги выборов. Эти теории и модели имеют как «плюсы» так и «минусы», которые серьезно анализируют российские ученые.

Авторы этой статьи уже ряд лет используют Мичиганскую модель электорального поведения для объяснения и прогнозирования итогов выборов на территории Оренбургской области. На основе этой модели можно объяснять, как данные социологических исследований (качественных или количественных), так и данные электоральной статистики. Основное внимание в Мичиганской модели уделяется социально-психологическим факторам. Учитывается и социальная локация (пол, возраст, территория проживания). В основе Мичиганской модели главное – все-таки не индивидуальные социально-демографические характеристики избирателей, а групповые комплексные характеристики избирателей по трем направлениям: партийная идентификация, оценка лидеров и оценка результатов политики.

В США Мичиганская модель «работает» до сих пор, как модель устойчивых партийных ориентаций: после избрания Д. Трампа страна раскололась на сторонников Демократической и Республиканской партий. И этот раскол будет несомненно определяющим фактором на выборах президента США в ноябре 2020 г.

В РФ практически все постсоветское время работает «перевернутая» Мичиганская модель, в которой ведущий фактор – это оценка населением политических лидеров.

Избирательная кампания в Оренбургской области проходила в сложной социально-экономической и политической ситуации, изменить которую за три месяца Д. Паслеру было не под силу. Однако он продемонстрировал новый стиль работы с чиновни-

ками, элитой, журналистами, и это привлекло к нему новых сторонников.

Кроме того, в области в ходе опросов фиксировалось ожидание перемен у населения, и это ожидание ассоциировалось скорее с деятельностью и программой Д. Паслера, а не его оппонентов. Надежды населения на перемены к лучшему базировались на том, что Д. Паслер был не связан с теми элитными группировками, доверие к которым население уже утратило.

Нужна была точечная корректировка кадровой политики в ходе избирательной кампании. Однако и сейчас, спустя почти год, кадровые перестановки в Правительстве области пока не завершены. Поддержка Д.В. Паслера со стороны В.В. Путина, учитывая высокий уровень доверия В. Путину в регионе, также помогла будущему губернатору на выборах.

Стартовый опрос СЦОМ позволил выявить опасность проведения в регионе второго тура, итоги которого могли быть непредсказуемы. Чтобы избежать этой ситуации, необходимо было принять ряд необходимых политических решений.

То, что конкурентом Д. Паслера на выборах стал лидер оренбургских коммунистов, депутат Законодательного собрания Оренбургской области М. - Амелин (КПРФ), было сложным, но правильным решением. Да был определенный риск для Д. Паслера: мобилизации протестного электората. Хотя М. Амелин и не являлся ярким публичным политиком, но мог конвертировать в свою поддержку протестные настроения сторонников КПРФ. Однако это решение позитивно повлияло на оценку населением легитимности избирательной кампании.

Учитывая низкий рейтинг партии «Единая Россия», нужно было решить вопрос о способе выдвижении Д.В. Паслера: либо от этой партии, либо ему нужно было выступить в качестве самовыдвиженца, что потребовало бы внесения изменений в региональное законодательство. И хотя Д. Паслер не афишировал свое выдвижение от партии «Единая Россия», но выдвинулся именно от этой партии. Таким образом, он получил поддержку партийного аппарата и смог существенно повысить рейтинг партии в группе активных избирателей.

Библиографический список

1. Аль-Дайни М.А. Электоральный протест: теоретические проблемы и возможности и региональных исследований // Социально-гуманитарные знания. – 2017. – №2. – С. 269-280.
2. Бирюков С.В., Кисляков М.М., Щеглова Д.В., Прокопенко С.А. Электоральный абсентеизм в контексте современных социально-политических трансформаций // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. – 2018. – № 43. – С. 171-180.
3. Бородин В.В., Шемелин А.В. Модели электорального поведения: понятие и содержание // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2009. – № 6 (287). – С. 181-190.
4. Гринштейн Ф.И. Можно ли систематически изучать личность в политике? // Политика и общество. – 2008. – Выпуск 2 (41). – С. 170-190.
5. Желтов В.В., Желтов М.В. К вопросу об анализе электорального поведения // Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. – 2011. – №3(12). – С. 48-63.
6. Каминский В.С. О теоретико-методологических подходах к изучению электорального поведения

населения // Социальное пространство. – 2017. – № 1(8). – С. 1-11.

7. Ковров В.Ф. Теоретико-методологические проблемы изучения социально-структурных компонентов электорального поведения // Вестник Челябинского государственного университета. – 2008. – №28. – С. 107-112.

8. Ляхович-Петракова Н.В. Исследования политического участия: от внешних факторов к поиску внутренних оснований политического поведения // Научные труды Республиканского института высшей школы. – 2018. – № 17 – С. 102-109.

9. Новиков К.Е., Быканова Д.А. Ценности пожилых и политические последствия глобального старения населения // Демографическое обозрение. – 2017. – Том 4. – № 3. – С. 153-180.

10. Петросянц Д.В., Юшков И.В. Анализ детерминант электорального поведения российской молодежи. Выборы 2018 года // Научно-аналитический журнал «Обозреватель». – 2018. – № 12 (347). – С. 85-96.

11. Смольянов Г.И. Политическая социализация и электоральное участие в контексте социальной депривации // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2016. – № 2. – С. 271-278.

12. Gow D., Stenner K. Electoral behavior: introduction to theories, methods and data. – Canberra: Australian consortium for political and social research, 1992. – С. 7.

13. Greenstein F. A note on the ambiguity of political socialization: definitions, criticism and strategies of inquiry // The civil culture revisited. – Ed. Almond and Verba, Boston, 1980. – С.38-39.

Рецензент: Солодкая М.С., доктор философских наук, заведующий кафедрой общегуманитарных, социально-экономических, математических и естественнонаучных дисциплин Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), руководитель Оренбургского отделения Российского философского общества.

ДЬЯКОНОВА АЛИНА АНДРЕЕВНА

к.ю.н., доцент, доцент кафедры конституционного и международного права
Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина
(МГЮА), jurist.oimsla@mail.ru

ЕФИМЦЕВА ТАТЬЯНА ВЛАДИМИРОВНА

д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой предпринимательского и
природоресурсного права Оренбургского института (филиала) Университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА), tve-26@mail.ru

МИХАЙЛОВА ЕЛЕНА СЕРГЕЕВНА

к.ю.н., доцент, доцент кафедры административного и финансового права
Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
emixailova9@mail.ru

РАХМАТУЛЛИНА ОКСАНА ВЛАДИМИРОВНА

к.ю.н., доцент кафедры административного и финансового права Оренбургского
института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
oxana.rakhmatullina@gmail.com

**ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО
МЕХАНИЗМА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СНГ
В ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ ПО ВОПРОСАМ
НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА***

DYAKONOVA ALINA ANDREEVNA

*candidate of legal sciences, associate professor of the department of constitutional
and international law, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University
named after O.E. Kutafin (MSLA), jurist.oimsla@mail.ru*

EFIMTSEVA TATYANA VLADIMIROVNA

*doctor of legal sciences, professor of the department of and business and natural
resource law, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after
O.E. Kutafin (MSLA), tve-26@mail.ru*

MIKHAYLOVA ELENA SERGEEVNA

*candidate of legal sciences, associate professor of the department of administrative
and financial law, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named
after O.E. Kutafin (MSLA), emixailova9@mail.ru*

RAKHMATULLINA OKSANA VLADIMIROVNA

*candidate of legal sciences, associate professor of the department of administrative
and financial law, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named
after O.E. Kutafin (MSLA), oxana.rakhmatullina@gmail.com*

**THE GENERAL CHARACTERISTICS OF THE ORGANIZATIONAL AND
LEGAL MECHANISM OF THE CIS ACTIVITY IN THE FUEL-ENERGY**

*Работа выполнена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-15034.

SPHERE ON ISSUES OF SCIENTIFIC AND TECHNICAL COOPERATION

Аннотация: в статье с опорой на имеющуюся международную источниковую базу дана развернутая характеристика организационно-правовому механизму деятельности СНГ в топливно-энергетической сфере по вопросам научно-технического сотрудничества.

Ключевые слова: организационно-правовой механизм, Содружество Независимых Государств, топливно-энергетическая сфера, научно-техническое сотрудничество.

Abstract: the article deals with the general characteristics of the organizational and legal mechanism of the CIS activity in the fuel-energy sphere on issues of scientific and technical cooperation.

Key words: organizational and legal mechanism, Community of International States, fuel-energy sphere, scientific and technical cooperation.

Традиционно в теории международного права категория «организационно-правовой механизм» рассматривается применительно к деятельности отдельных субъектов и, в первую очередь, интеграционных объединений, как синоним термину «внутриорганизационный механизм», характеризующийся в качестве системы различного вида органов, созданных в соответствии с учредительным и другими актами международного объединения и находящихся в постоянном взаимодействии. Таким образом, организационно-правовой механизм включает следующие элементы: 1) виды, состав, принципы и порядок формирования органов; 2) их компетенция (предметная и юрисдикционная); 3) взаимодействие (соподчиненность, взаимозависимость и функционирование) органов; 4) процедура принятия решений в органах организации¹.

Опираясь на подобную трактовку, рассмотрим организационно-правовой механизм деятельности СНГ в топливно-энергетической сфере по вопросам научно-технического сотрудничества.

В рамках интеграционного объединения СНГ по вопросам научно-технического сотрудничества в отраслях ТЭК создана и действует многоуровневая структура. Все имеющиеся органы рассматриваемой международной организации, образованные в целях обеспечения научно-технического сотрудничества, можно условно подразделить на органы общей и специальной компетенции. Среди органов общей компетенции следует, в первую очередь, обозначить Исполнительный комитет СНГ и Экономический совет СНГ.

Органы общей компетенции СНГ не наделены специальными полномочиями по проведению отдельных мероприятий научно-технического сотрудничества в топливно-энергетической сфере. Вместе с тем, они обеспечивают общую координацию деятельности органов специальной компетенции и иных структурных подразделений в системе СНГ, тем самым осуществляя контроль за исполнением возложенных на них функций.

Так, к примеру, под непосредственным руководством органов общей компетенции СНГ аккре-

дуются и осуществляют свою деятельность так называемые базовые организации государств-участников Содружества. Базовые организации реализуют задачи разработки научно-методического обеспечения отдельной сферы межгосударственного сотрудничества, содействия подготовке учебно-методической литературы, участия в проведении научных конференций и семинаров, обобщения и распространения передового опыта работы организаций государств – участников СНГ, организации и проведения научно-исследовательских работ по актуальной проблематике, содействия научной деятельности молодежных и научных организаций, формирования методик и подготовки рекомендаций по совершенствованию отраслевых программ.

В настоящее время под эгидой СНГ действуют 82 базовые организации в различных областях и направлениях сотрудничества: в экономической сфере – 29, в сфере обеспечения безопасности – 20, в гуманитарной сфере – 33². Основными направлениями деятельности являются:

- подготовка специалистов для государств-участников СНГ;
- проведение совместных научных исследований государствами-участниками СНГ;
- разработка рекомендаций по гармонизации нормативной базы;
- проведение международных научно-практических мероприятий³.

Базовые организации работают во взаимодействии с органами отраслевого сотрудничества СНГ, органами управления государств СНГ и Исполнительным комитетом СНГ. В топливно-энергетической сфере статус базовых организаций, действующих на территории Российской Федерации, имеют две крупнейшие образовательные организации страны – федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Национальный исследовательский ядерный университет «МИФИ» (далее по тексту - НИЯУ МИФИ) и Национальный исследовательский университет «МЭИ» (далее по тексту - НИУ «МЭИ»).

¹Право международных организаций: Вопр. теории / Е.А. Шибаева. М.: Междунар. отношения, 1986. С. 78.

²Информация о деятельности базовых организаций СНГ [Электронный ресурс] // URL: <https://e-cis.info/page/3654/81182/> (дата обращения 25.03.2020).

³Информация о деятельности базовых организаций СНГ [Электронный ресурс] // URL: <https://e-cis.info/page/3654/81182/> (дата обращения 25.03.2020).

Относительно новая базовая организация государств-участников СНГ по подготовке, профессиональной переподготовке и повышению квалификации кадров в сфере электроэнергетики - НИУ «МЭИ» - осуществляет свою деятельность в целях организационного, учебно-методического и кадрового обеспечения подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации специалистов в сфере электроэнергетики государств – участников СНГ.

В число основных функций базовой организации входят:

- изучение, обобщение, распространение опыта по подготовке кадров в сфере электроэнергетики в государствах – участниках СНГ;

- подготовка, профессиональная переподготовка и повышение квалификации специалистов и научных работников по очной, заочной формам обучения с применением дистанционных образовательных технологий в сфере электроэнергетики для государств – участников СНГ;

- организация сравнительного и прикладного изучения проблем в области электроэнергетики; подготовка рекомендаций по совершенствованию сотрудничества в подготовке, профессиональной переподготовке и повышении квалификации кадров для национальных программ в области электроэнергетики.

В настоящее время в НИУ «МЭИ» разработана программа научных исследований «Энергетика 2019–2024», состоящая из четырех разделов («Технологии будущего», «Повышение эффективности, безопасности, надежности, достижение требуемых экологических показателей», «Инфраструктура цифровой энергетики. Технологии Индустрии 4.0» и «Нормативно-правовые документы для энергетики»), в которую вошли 149 научно-исследовательских проектов, а также подготовлены проекты Концепции сотрудничества государств – участников СНГ по развитию производства высокотехнологичного энергетического оборудования и Плана основных мероприятий по ее реализации. Решением Совета глав правительств СНГ от 02 ноября 2018 года данным проектам придана юридическая сила официальных документов интеграционного объединения.

Концепция сотрудничества государств – участников СНГ по развитию производства высокотехнологичного энергетического оборудования определяет основные подходы по стимулированию использования энергетического оборудования, произведенного в государствах – участниках СНГ, основные цели, задачи, принципы и направления сотрудничества государств – участников СНГ в этой области.

В качестве приоритетных целей сотрудничества государств-участников СНГ в рамках настоящей Концепции обозначены:

- снижение зависимости от поставок средств и технологий из третьих стран, обеспечивающих развитие энергетической отрасли;

- углубление кооперационных связей между хозяйствующими субъектами энергетической отрасли государств – участников СНГ;

- развитие инновационных технологий и науки в энергетической сфере;

- повышение конкурентоспособности смежных отраслей;

- обмен опытом в области энергетического оборудования;

- создание базы знаний в области разработки, производства и эксплуатации энергетического оборудования⁴.

На достижение указанных целей направлен комплекс задач, сформулированных в Концепции, и, в частности: изучение и распространение опыта профильных ведомств и организаций государств – участников СНГ в энергетической сфере; содействие развитию благоприятных условий для реализации проектов по применению энергетического оборудования, произведенного в государствах – участниках СНГ; формирование и развитие эффективной технико-технологической базы; сближение технологических норм и правил государств – участников СНГ; развитие и укрепление взаимодействия между профильными ведомствами и организациями государств – участников СНГ; развитие научно-технической базы и проведение совместных исследований и разработок, а также организация совместного производства; осуществление совместных действий по противодействию экспортной экспансии энергетической продукции на рынки государств – участников СНГ, проводимой в нарушение принципов и норм международной торговли; проведение системной аналитической работы по оценке целесообразности, тестированию и ознакомлению с эффективными технологиями в электроэнергетике и прогнозированию эффекта от их внедрения; распространение соответствующего опыта в регионе Содружества⁵.

Наряду с обозначенными выше проектами в рамках НИУ «МЭИ» подготовлен проект «Разработка типовой высокотехнологичной котельной установки для утилизации 150 тысяч тонн в год твердых коммунальных отходов». Задачей проекта является экологически безопасное и экономически эффективное решение проблемы утилизации твердых коммунальных отходов. Цели проекта – разработка и строительство опытного образца высокоэффективного экологически безопасного комплекса по производству пара, тепловой и электрической энергии из твердых коммунальных отходов.

С 1 марта 2018 года в структуре НИУ «МЭИ» действует Международный научно-образовательный

⁴Концепция сотрудничества государств – участников СНГ по развитию производства высокотехнологичного энергетического оборудования (утв. решением Совета глав правительств СНГ от 02.11.2018) [Электронный ресурс] // URL: http://energo-cis.ru/wyswyg/file/RGEEiVIE/Кон_сотр_СНГ_%20по_разв_произ_выс_тех_эн_об_без%20реш.pdf (дата обращения: 11.03.2020).

⁵Концепция сотрудничества государств – участников СНГ по развитию производства высокотехнологичного энергетического оборудования (утв. решением Совета глав правительств СНГ от 02.11.2018) [Электронный ресурс] // URL: http://energo-cis.ru/wyswyg/file/RGEEiVIE/Кон_сотр_СНГ_%20по_разв_произ_выс_тех_эн_об_без%20реш.pdf (дата обращения: 11.03.2020).

центр СНГ по использованию возобновляемых источников энергии и энергоэффективности (далее по тексту – Центр). Центр действует на основании Положения о нем, утвержденного на заседании Совета по промышленной политике государств – участников СНГ от 12 июля 2017 года.

Создание Центра обусловлено положениями пункта 1.2 Плана первоочередных мероприятий по реализации Концепции сотрудничества государств – участников СНГ в области использования возобновляемых источников энергии от 20 ноября 2013 года и направлено на решение следующих задач:

1) содействие в реализации Концепции сотрудничества государств – участников СНГ в области использования возобновляемых источников энергии и Плана первоочередных мероприятий по ее реализации от 20 ноября 2013 года;

2) совершенствование эффективности подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации кадров в сфере электроэнергетики по вопросам энергоэффективности и использования возобновляемых источников энергии;

3) консолидация усилий государств – участников СНГ по проведению научно-исследовательских работ, опытно-конструкторских и технологических разработок в области возобновляемой энергетики и энергоэффективности⁶.

Отчет о деятельности НИУ «МЭИ» за 2016-2018 гг. в качестве базовой организации СНГ⁷ является ярким доказательством тому, что университет вносит существенный вклад в развитие взаимодействия государств – участников СНГ по подготовке, профессиональной переподготовке и повышению квалификации кадров в сфере электроэнергетики.

НИЯУ МИФИ является базовой организацией государств – участников СНГ по подготовке, профессиональной переподготовке и повышению квалификации кадров в области использования атомной энергии в мирных целях (решение об этом было принято на заседании Совета глав правительств СНГ от 21 ноября 2014 года). Одновременно с этой деятельностью НИЯУ МИФИ осуществляет функции ответственного исполнителя пункта 4.1 «Разработка предложений по механизмам подготовки кадров высокой квалификации для национальных программ развития мирных ядерных технологий государств – участников СНГ» Плана первоочередных мероприятий Рамочной программы сотрудничества государств – участников СНГ в области мирного использования атомной энергии на период до 2020 года «СОТРУДНИЧЕСТВО «АТОМ–СНГ» от 19 мая 2011 года, во исполнение возложенных на него функций разрабатывает и решает задачи организационного и учебно-методического совершенствования подготовки кад-

ров высокой квалификации для национальных программ развития мирных ядерных технологий государств – участников СНГ.

В университете проводятся прикладные исследования более чем по 20 приоритетным направлениям развития науки и техники, в том числе: ядерной физике, медицинской физике и технике, производственным технологиям, топливу и энергетике, общей физике и астрономии. В научной работе принимают участие заслуженные деятели науки, профессора, ученые и сотрудники университета, научных и образовательных учреждений ближнего и дальнего зарубежья.

В настоящее время в НИЯУ «МИФИ» обучаются более 450 студентов из государств – участников СНГ и их число ежегодно увеличивается. Университет сотрудничает с ведущими вузами Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан по совершенствованию программ подготовки кадров. В 2019 году открыт филиал университета в Республике Узбекистан. Сформированы программы двойных дипломов с рядом ведущих вузов государств – участников СНГ⁸.

Ключевые направления деятельности базовой организации по подготовке кадров сводятся к следующим:

- организация сетевого взаимодействия научно-образовательных организаций государств – участников СНГ;

- подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров для национальных программ развития мирных ядерных технологий;

- проведение мероприятий по формированию сообщества обучающихся по программам ядерного образования;

- формирование образовательного контента.

С целью расширения сотрудничества в решении задач организационного и учебно-методического совершенствования подготовки кадров высокой квалификации для национальных программ развития мирных ядерных технологий государств – участников СНГ проводится работа по созданию национальных/региональных центров базовой организации. (Национальный политехнический университет Армении (г. Ереван); Белорусский государственный университет (г. Минск); Астанинский филиал Института ядерной физики Республики Казахстан (г. Нур-Султан); Биолого-почвенный институт Национальной академии наук Кыргызской Республики (г. Бишкек)).

За последние три года в рамках НИЯУ МИФИ проведен массивный комплекс разноплановых по содержанию мероприятий, направленных на совершен-

⁶Официальный сайт Международного научно-образовательного центра СНГ по использованию возобновляемых источников энергии и энергоэффективности [Электронный ресурс] // URL: <https://mpei.ru/Structure/Universe/IHRE/structure/reee/Documents/mnos-pol.pdf> (дата обращения: 10.03.2020).

⁷Отчет о деятельности базовой организации государств – участников СНГ по подготовке, профессиональной переподготовке и повышению квалификации кадров в сфере электроэнергетики в 2016-2018 годах [Электронный ресурс] // URL: <https://e-cis.info/page/3654/81182/> (дата обращения: 11.03.2020).

⁸Официальный сайт НИЯУ МИФИ [Электронный ресурс] // URL: <https://mephi.ru/about/> (дата обращения 09.03.2020).

ствование механизма научно-технического сотрудничества государств-участников СНГ в топливно-энергетической сфере. В их числе: международные образовательные мероприятия научно-практического характера (видеоконференции, вебинары, методические занятия) с дистанционным подключением площадок национальных/региональных центров базовой организации; международные форумы (Международный молодежный форум «Форсаж-2018», Международный студенческий форум консорциума опорных вузов Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» «Глобальные перспективы атомной отрасли – Предфорсаж-2018»); мероприятия Интернет-школы СНГ по проблемам развития атомной энергетики с учетом неопределенности будущего и возможные пути их решения: «Инновационные ядерные реакторы малой и сверхмалой мощности», «Разработка пилотного проекта подземной атомной ТЭЦ», по вопросам радиационного мониторинга окружающей среды «Инновационные технологии и информатизация»); образовательные мероприятия VI Астанинской международной школы 2018 года; международные летние школы для школьников, студентов, аспирантов и специалистов отраслевых предприятий атомной сферы государств – участников СНГ (Международная летняя школа студентов, аспирантов и молодых специалистов «Основные принципы управления АЭС» (25–29 июня 2018 года, г. Обнинск, Российская Федерация)), II Международная летняя школа «Не разрушающий контроль и техническая диагностика в атомной отрасли» (9–12 июля 2018 года, г. Обнинск, Российская Федерация), Международная летняя школа «Радиационный контроль и радиационный мониторинг» (16–20 июля 2018 года, г. Обнинск, Российская Федерация), II Международная летняя школа «Физика и технологии в науках о жизни» (16–28 июля 2018 года, г. Москва, Российская Федерация); Международный молодежный фестиваль иностранных студентов «GlobalNuclearMEdPhIFest 2019» (26–28 июня 2019 года, г. Обнинск, Российская Федерация) и др.⁹ Анализ проведенных мероприятий позволяет выделить три основных вектора в деятельности НИЯУ МИФИ:

1) развитие сети сотрудничества с ведущими профильными образовательными учреждениями, а также предприятиями и организациями атомной отрасли государств – участников СНГ посредством открытия национальных центров;

2) совершенствование программ совместной подготовки, программ дополнительного образования, тематических летних школ в области использования атомной энергии в мирных целях для студентов и преподавателей ведущих образовательных организаций государств – участников СНГ;

3) увеличение количества проводимых меж-

дународных молодежных научных и творческих мероприятий, профориентационных и отборочных мероприятий в целях формирования и подготовки кадрового резерва государств – участников СНГ.

Переходя к вопросу о деятельности органов специальной компетенции СНГ, обеспечивающих научно-техническое сотрудничество в топливно-энергетической сфере, нельзя не отметить мероприятия, проводимые Межгосударственным советом по сотрудничеству в научно-технической и инновационной сферах (далее по тексту – Межгосударственный совет).

Межгосударственный совет является правопреемником Межгосударственного комитета по научно-технологическому развитию и Межгосударственного научно-технического совета, выполняющего функции его исполнительного органа. Организационно-методической базой деятельности Межгосударственного совета выступает Положение о Межгосударственном совете по сотрудничеству в научно-технической и инновационной сферах, которое является неотъемлемой частью Соглашения о создании общего научно-технологического пространства государств – участников Содружества Независимых Государств от 3 ноября 1995 года (с изменениями и дополнениями от 20 ноября 2009 года).

Настоящее Положение закрепляет в качестве основных направлений деятельности Межгосударственного совета:

- координацию научно-технической и инновационной политики в целом и ее отдельных компонентов;

- формирование в государствах – участниках Соглашения финансово-экономических механизмов поддержки совместных научно-технических и инновационных программ и проектов;

- разработку рекомендаций по развитию новых форм сотрудничества, в том числе государственной поддержки, содействующих эффективному использованию научно-технического и инновационного потенциалов государств при реализации совместных программ;

- разработку рекомендаций по формированию благоприятных условий для развития прямых связей между научно-исследовательскими и инновационными организациями, учеными и специалистами государств – участников СНГ¹⁰.

В качестве основных функций Межгосударственного совета Положение закрепляет следующие:

- проведение мониторинга и оценка состояния научно-технического и инновационного потенциалов государств – участников СНГ;

- анализ проблем, связанных с развитием межгосударственного научно-технического и инновационного сотрудничества государств – участников СНГ;

⁹Отчет о деятельности базовой организации государств-участников СНГ по подготовке, профессиональной переподготовке и повышению квалификации кадров в области использования атомной энергии в мирных целях [Электронный ресурс] // URL: <https://e-cis.info/cooperation/3740/85822/> (дата обращения: 09.03.2020).

¹⁰Положение о Межгосударственном совете по сотрудничеству в научно-технической и инновационной сферах (Приложение к Соглашению о создании общего научно-технологического пространства государств-участников СНГ от 03 ноября 1995 года с изм. и доп. от 20 ноября 2009 года) [Электронный ресурс] // URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=502> (дата обращения: 15.03.2020).

- определение приоритетных направлений сотрудничества в научно-технической и инновационной сферах государств – участников Соглашения;

- подготовка общих рекомендаций по оказанию государственной поддержки науки, технологий и инноваций в государствах – участниках Соглашения;

- подготовка ежегодных докладов о развитии межгосударственного научно-технического и инновационного сотрудничества государств – участников СНГ, а также других аналитических, информационных и печатных изданий, посвященных этой тематике;

- координация совместных научных исследований и разработок при согласии государств – участников СНГ, участвующих в их проведении.

Межгосударственный совет активно участвует в реализации Межгосударственной программы инновационного сотрудничества государств – участников СНГ на период до 2020 года (с изменениями, утвержденными Решением Экономического совета СНГ от 18 марта 2016 года) (далее по тексту – Программа). Он выполняет функции Наблюдательного совета Программы и наделяется в связи с этим следующими полномочиями:

- вырабатывает решения стратегического характера;

- готовит рекомендации о целесообразности продолжения работ и финансировании совместных инновационных проектов и мероприятий Программы;

- содействует координации научно-технической и инновационной политики, формирования финансово-экономических механизмов поддержки совместных инновационных программ и проектов;

- согласовывает план работ участников Программы;

- проводит оценку и отбор технологических платформ для включения в Программу;

- осуществляет контроль деятельности органов системы управления Программой;

- принимает соответствующие решения в пределах компетенции, установленной Положением о Межгосударственном совете¹¹.

В числе магистральных направлений развития науки, техники и технологий рассматриваемая Программа предусматривает: «Рациональное природопользование» (технологии мониторинга и прогнозирования состояния окружающей среды, предотвращения и ликвидации ее загрязнений; технологии предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; технологии поиска, разведки и разработки месторождений, добычи полезных ископаемых; экологически безопасное ресурсосберегающее производство и переработ-

ка сельскохозяйственного сырья и продуктов питания), а также «Энергетику, энергоэффективность и энергосбережение» (технологии атомной энергетики, ядерного топливного цикла, безопасного обращения с радиоактивными отходами и отработавшим ядерным топливом; технологии новых и возобновляемых источников энергии, включая водородную энергетику; технологии создания энергосберегающих систем транспортировки, распределения и использования энергии; технологии энергоэффективного производства и преобразования энергии на органическом топливе).

Неслучайно в связи с этим в Перечень пилотных межгосударственных инновационных проектов второй очереди, сформулированных Межгосударственным советом совместно с заказчиком – координатором Программы Россотрудничеством, вошли следующие проекты¹²:

- разработка в сфере рационального природопользования экспертной системы реабилитации геологической среды, загрязненной нефтепродуктами, на основе принципов самоорганизации для территорий государств – участников СНГ (участники проекта: РУП «Научно-производственный центр по геологии» Республики Беларусь, РГГУ им. Серго Орджоникидзе и РУДН от имени Российской Федерации, а также ТОО «Институт гидрогеологии и геоэкологии им. У.М. Ахмедсафина» Республики Казахстан). Проект направлен на создание оптимальных управленческих решений по минимизации экологических и социально-экономических рисков в случае загрязнения геологической среды нефтепродуктами и предусматривает в качестве конечного продукта при его выполнении внедрение единой платформы для оценки загрязнения геологической среды нефтепродуктами и управления работами по восстановлению геологической среды на основе принципов самоорганизации;

- повышение эффективности энергоблоков на основе модификации функциональных поверхностей конденсаторов паровых турбин (участники проекта: Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский энергетический институт (технический университет)», Белорусский национальный технический университет, Павлодарский государственный университет имени С.Торайгырова Республики Казахстан). Реализация настоящего проекта предусматривает разработку инновационной технологии устранения недовыработки электроэнергии эксплуатирующихся энергоблоков посредством повышения эффективности конденсаторов турбоустановок на основе перевода пленочной конденсации в капельную и снижения гидравлического сопротивления функциональных поверхностей.

¹¹Межгосударственная программа инновационного сотрудничества государств – участников СНГ на период до 2020 года (с изменениями, утвержденными Решением Экономического совета СНГ от 18 марта 2016 года) [Электронный ресурс]//URL:<https://e-cis.info/cooperation/3119/> (дата обращения: 15.03.2020).

¹²Решение Совета глав правительств СНГ об уточнении Перечня пилотных межгосударственных инновационных проектов Межгосударственной программы инновационного сотрудничества государств – участников СНГ на период до 2020 года [Электронный ресурс]// URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=5249> (дата обращения: 02.03.2020).

26 мая 2017 года решением Совета глав правительств СНГ был утвержден подготовленный под эгидой Межгосударственного совета Комплекс мероприятий по реализации указанной выше Программы на период 2017-2020 годы.

Все мероприятия указанного Комплекса объединены в четыре группы¹³. Первая группа включает мероприятия по нормативно-методическому обеспечению Программы и предусматривает, в частности: подготовку предложений по актуализации Программы и ее действующих документов; разработку проекта Положения о Головном контактном центре, проекта Положения о системе мониторинга инновационной деятельности, проекта Положения о сети центров компетенции (коммерциализации инноваций) государств - участников Программы; подготовку рекомендаций по технологии среднесрочного отраслевого прогнозирования, а также рекомендаций по системедолгосрочногоотраслевогопрогнозирования научно-технического развития в государствах - участниках Программы.

Вторую группу мероприятий составляют организационно-технологические мероприятия, связанные с реализацией межгосударственных инновационных проектов Программы. Мероприятия рассматриваемой группы направлены на: обеспечение функционирования и совершенствование межгосударственной системы предварительного отбора и экспертизы перспективных многосторонних проектов для последующего включения в Программу; подготовку и сопровождение перечня институтов развития, органов исполнительной государственной власти государств-участников и органов экспертизы, заключения которых обязательны для присвоения инновационным проектам статуса проектов Программы; привлечение частных инвесторов, финансово-кредитных организаций, межгосударственных фондов к финансированию проектов Программы; расширение взаимодействия и круга субъектов инновационной инфраструктуры, участвующих в реализации мероприятий и проектов Программы, в том числе за счет государственно-частного партнерства; оказание помощи участникам Программы, заинтересованным предприятиям и организациям, рассматриваемым как потенциальные участники Программы, в поиске партнеров, а также разработок и технологий из государств - участников СНГ и стран дальнего зарубежья; подготовку предложений по развитию взаимодействия центров коллективного пользования в рамках Программы.

Третью группу мероприятий образуют мероприятия по информационной поддержке Программы, предусматривающие надлежащее функционирование информационной инфраструктуры инновационной деятельности государств - участников СНГ путем информирования участников рынка об инновационных проектах (разработках), успешно реализованных в

государствах - участниках СНГ, о деятельности и инвестиционной политике институтов развития государств - участников СНГ и лучших практиках взаимодействия науки и бизнеса; посредством формирования единой базы данных межгосударственных инновационных проектов и мероприятий в рамках Программы, а также базы технологических запросов хозяйствующих субъектов государств - участников СНГ на инновационные технологии и разработки.

И, наконец, четвертая группа мероприятий имеет целью поддержание кадрового потенциала Программы, в том числе в форме проведения проектных сессий для студентов, аспирантов, молодых ученых государств - участников СНГ, тренингов, семинаров по обмену опытом по подготовке инновационных менеджеров государств - участников СНГ; в форме разработки и реализации программ дистанционного обучения инноваторов в государствах - участниках СНГ, создания и реализации сети центров превосходства (базовых организаций) в области подготовки кадров в сфере инновационного предпринимательства в каждом государстве - участнике Программы, а также посредством координации деятельности Совета молодых ученых СНГ, действующем при Межгосударственном совете.

В целом следует отметить, что за время выполнения Программы обеспечено институциональное становление системы органов ее управления, сформирован механизм взаимодействия государств-участников СНГ, созданы национальные структуры инновационного развития, разработана соответствующая нормативно-методическая база, включающая 31 документ, 6 из которых приняты в 2018 году. Ввиду проявленного государствами-участниками Программы большого интереса к углублению научно-технического сотрудничества, в том числе и в топливно-энергетической сфере, Межгосударственным советом предложена разработка проекта межгосударственной программы инновационного сотрудничества государств-участников СНГ на период до 2030 года. Предложение Межгосударственного совета поддержано государствами-участниками СНГ и Экономическим советом СНГ 15 марта 2019 года.

Еще одним органом специальной компетенции СНГ, осуществляющим функции научно-технического сотрудничества в топливно-энергетической сфере, является Электроэнергетический совет.

За последние пять лет на заседаниях Электроэнергетического совета принят комплексный пакет нормативно-технических документов, направленных на повышение эффективности функционирования энергосистем государств – участников СНГ и реализацию Стратегии экономического развития СНГ на период до 2020 года. В числе упомянутых выше документов особое место занимают те из них, которые направлены на совершенствование нормативно-правовой базы государств – участников СНГ в области

¹³Решение Совета глав правительств СНГ от 26 мая 2017 г. «О Комплексе мероприятий на 2017 - 2020 годы по реализации Межгосударственной программы инновационного сотрудничества государств - участников СНГ на период до 2020 года». Текст документа официально опубликован не был // СПС «Гарант».

энергоэффективности и рационального использования энергоресурсов, предотвращение и минимизацию негативного воздействия химических и биологических веществ на окружающую среду государств – участников СНГ, а также внедрение ресурсосберегающих технологий, малоотходных и экологически безопасных технологических процессов.

Особая роль отводится Электроэнергетическому совету в деле формирования в рамках СНГ общего электроэнергетического рынка и развития трансграничной торговли электрической энергией между государствами-участниками СНГ. В целях разработки и согласования правил функционирования общего электроэнергетического рынка сформированы рабочие органы Электроэнергетического совета – Координационный совет по выполнению Стратегии взаимодействия и сотрудничества государств – участников СНГ в области электроэнергетики и Рабочая группа «Формирование общего электроэнергетического рынка СНГ». На ежегодных заседаниях Электроэнергетического совета при участии представителей органов управления электроэнергетикой и электроэнергетических компаний государств – участников СНГ обсуждаются актуальные вопросы развития сотрудничества государств – участников СНГ в сфере электроэнергетики, создания механизмов межгосударственной кооперации, поиска оптимальных форм сотрудничества, выработки практических мер по развитию многостороннего взаимодействия и экономической интеграции.

Так, на заседании, состоявшемся 21 октября 2016 года в г. Уфе, были утверждены сводный план-график формирования общего электроэнергетического рынка СНГ, методические рекомендации по метрологическому обеспечению измерительных комплексов учета электрической энергии на межгосудар-

ственных линиях электропередачи, рекомендации по организации взаимопомощи при проведении аварийно-восстановительных работ на объектах электроэнергетики государств – участников СНГ, а также рассмотрены концептуальные подходы технического регулирования и стандартизации в области электроэнергетики интеграционного объединения. На 55-ом заседании Электроэнергетического совета, проходившем 25 октября 2019 года в г. Москве, принято решение изучить опыт энергосистем государств – участников СНГ в части цифровой трансформации электроэнергетики и представить на рассмотрение совета предложения по разработке общих подходов к переходу к цифровой электроэнергетике в государствах – участниках СНГ.

Кроме этого, Электроэнергетический совет содействует развитию сотрудничества государств – участников СНГ в сфере разработки и реализации совместных инвестиционных проектов по электроэнергетике. На интернет-портале совета функционирует страница «Инвестиционная политика государств – участников СНГ по объектам электроэнергетики, имеющим межгосударственное значение», при обращении к которой потенциальные инвесторы из зарубежных стран могут знакомиться с предложениями государств – участников СНГ.

Рассмотренная структура внутренних органов СНГ, порядок взаимодействия между ними, проводимые мероприятия в рамках соответствующей компетенции позволяют сформулировать обоснованный вывод о наличии в рамках обозначенного выше интеграционного объединения сложного двухуровневого организационно-правового механизма деятельности государств-участников в топливно-энергетической сфере по вопросам научно-технического сотрудничества.

Библиографический список

1. Право международных организаций: Вopr. теории / Е.А. Шибалева. – М.: Междунар. отношения, 1986. - 160с.
2. Евразийская экономическая интеграция: перспективы развития и стратегические задачи для России: докл. к XX Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 9–12 апр. 2019 г. / Т. В. Бордачев, К. О. Вишневский, М. К. Глазатова и др.; отв. ред. Т. А. Мешкова; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. - 123с.

Раздел второй

ВОПРОСЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

БУЯНОВА ЕКАТЕРИНА ВЛАДИМИРОВНА

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

ЮВЕНАЛЬНАЯ АДВОКАТУРА В КОНТЕКСТЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

BUYANOVA EKATERINA VLADIMIROVNA

candidate of legal sciences, Associate Professor of civil Law and Process, Orenburg
Institute (branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, Orenburg,
Komsomolskaya Street, 50, ekbuyanova@yandex.ru

JUVENILE ADVOCACY IN THE CONTEXT OF PROTECTING THE RIGHTS OF MINORS IN CIVIL PROCEEDINGS

Аннотация: В статье рассматриваются положительные и отрицательные стороны создания в Российской Федерации ювенальной адвокатуры как элемента ювенальной юстиции. Анализируются положения законопроекта Федерального закона № 103372-7 «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» (о порядке осуществления гражданского судопроизводства с участием несовершеннолетних). Оценивается эффективность деятельности адвоката-медиатора в урегулировании споров, связанных с воспитанием детей. Предпринимается попытка определения разумных критериев вмешательства государства, в том числе, в лице ювенальной адвокатуры, в вопросы семьи и ответственного родительства.

Ключевые слова: ювенальная юстиция, несовершеннолетние, детский адвокат, медиация, семейные суды.

Review. The article discusses the positive and negative aspects of the creation of the juvenile bar in the Russian Federation as an element of juvenile justice. The article analyzes the provisions of the draft Federal law No. 103372-7 «on amendments to the Civil procedure code of the Russian Federation» (on the procedure for conducting civil proceedings involving minors). The effectiveness of the lawyer-mediator in the settlement of disputes related to the upbringing of children is evaluated. An attempt is being made to determine reasonable criteria for state intervention, including in the form of juvenile advocacy, in matters of family and responsible parenthood.

Keywords: juvenile justice, minors, children's lawyer, mediation, family courts.

Сегодня весьма широко муссируется проблема создания ювенальной юстиции в Российской Федерации. Высказываются весьма разнообразные мнения и суждения по этому вопросу, зачастую диаметрально противоположные. Принимая во внимание тот факт, что ювенальная юстиция берет свое начало в европейских государствах, за основу берется именно зарубежная модель. Доминирует позиция о негативном характере ювенальной юстиции и как правового института, и как социального явления. Акцентируется внимание на том, что родители в рамках ювенальной юстиции бесправны, лишены возможности надлежащего осуществления своих родительских прав, направленных на всестороннее и пол-

ное воспитание ребенка, интересы ребенка превалируют, подчас необоснованно. Представляется, это лишь одна сторона рассматриваемого явления.

На наш взгляд, идея всемерной защиты прав ребенка со стороны государственных органов на всех уровнях организации власти является вполне разумной и логичной. Проблема, пожалуй, заключается в том, что сфера семейных отношений, участником которых ребенок непременно является, довольно сложно подвергается правовому регулированию ввиду того, что понятия «любовь», «уважение», «терпение» невозможно регламентировать мерами должного и возможного поведения. В большей степени это мерила морали и нравственности. И если в эпоху

Домостроя общество не задумывалось о степени вмешательства в вопросы семейного воспитания, что объясняется соответствующими историческими реалиями того периода времени, то по мере гуманизации общества и государства, и возведения вопросов, связанных с материнством и детством, воспитанием детей, всемерным соблюдением их интересов в ранг приоритетных направлений государственной политики, стало попросту невозможным игнорировать степень вмешательства государства в жизнь семьи, и умалчивать о тех проблемах, которые существуют в этой сфере.

В то же время, осознание современным человечеством важности ценностей семейного воспитания ребенка породило для него и одну очень важную проблему: как объективно определить разумную грань вмешательства публичных органов власти в мир семьи? Когда нужно принимать радикальное решение по отобранию ребенка и разлучать его с родителями? Когда нужно действительно вмешаться, так как это будет во благо ребенку, это будет в его интересах? Постараемся предпринять попытку ответить на эти вопросы.

Для начала хотелось бы представить собственное видение ювенальной юстиции, основанное на мнениях ученых и практиков. Полагаем, что под ювенальной юстицией необходимо понимать четко скоординированную работу системы государственных органов и организаций: суда, адвокатуры, органов опеки и попечительства, прокуратуры, психологических и социальных служб, комиссий по делам несовершеннолетних, органов образования и здравоохранения, профессиональных медиаторов. Сюда же должны быть вовлечены и некоммерческие организации, оказывающие помощь и поддержку несовершеннолетним детям, оказавшимся в сложной жизненной ситуации.

И очень важный момент – ювенальная юстиция не должна рассматриваться исключительно как правосудие для несовершеннолетних, совершивших преступление и имеющих право на восстановительное правосудие. Термину «ювенальная юстиция» должен быть придан универсальный смысл. Полагаем, что под ювенальной юстицией следует понимать особенности осуществления гражданского, арбитражного, административного, уголовного судопроизводства в отношении несовершеннолетних. Вряд ли кто-то оспорит позицию о том, что гражданское судопроизводство с участием несовершеннолетнего также имеет свои особенности.

Принимая во внимание то, что все семейные споры, и, в особенности, споры, связанные с воспитанием детей, разрешаются в судебном порядке, следовательно, главное звено в этой системе – суд. И решение суда как акт правосудия, в котором выражена воля государства, имеет судьбоносное значение для ребенка и его родителей. Все те органы, которые вов-

лечены в судьбу ребенка на досудебном этапе, обязательно станут участниками процессуальных отношений, складывающихся в рамках конкретного гражданского дела с участием несовершеннолетнего. Именно поэтому очень важно обеспечить слаженную работу всех этих органов, организаций и должностных лиц.

Уже достаточно давно в российской правовой доктрине ведутся споры о целесообразности или нецелесообразности, необходимости или бесполезности создания специализированных судов. Однако даже если абстрагироваться от идеи создания в Российской Федерации специализированных ювенальных или семейных судов, и оставить систему правосудия в том виде, в котором она существует на данный момент, решение вопроса о создании профессиональной ювенальной адвокатуры видится весьма актуальным.

Следует заметить, что последние несколько лет в российском законодательстве, правоприменительной практике и доктрине много внимания уделяется вопросам профессионального судебного представительства в целом. Высказываются предложения о профессиональной подготовке судебных представителей, в том числе, по гражданским делам. Говорится и об адвокатской специализации с опорой на зарубежный опыт в части организации адвокатуры. Весьма неоднозначный отклик такие предложения получают и среди теоретиков, и среди практиков. Отдельно хотелось бы затронуть вопрос о перспективах создания и развития в Российской Федерации института профессиональной юридической помощи для несовершеннолетних детей.

Так, по мнению Е.Н. Калачёвой, «...если речь идет о создании специального механизма по защите прав детей, следует признать, что центральным, основным звеном такого механизма должна являться адвокатура. Именно этот институт играет основную роль в оказании квалифицированной юридической помощи и создан с целью защиты прав, свобод, интересов граждан нашей страны, включая и несовершеннолетних, а также обеспечения их доступа к правосудию. Таким образом, очевидно, что решить проблемы, стоящие перед нашим государством в деле становления, развития и полноценного функционирования ювенальной юстиции и особенно ювенального судопроизводства без участия адвокатуры невозможно¹.

Аналогичной точки зрения придерживается и И.В. Предеина, указывающая на то, что «вопросы специализации адвокатуры по делам несовершеннолетних должны решаться в законодательном порядке. А специализированная адвокатура должна являться одним из основных элементов ювенальной системы»².

В.А. Дергунова убеждена, что на сегодняшний день «существует социальная потребность в форми-

¹ Калачёва Е.Н. К вопросу о создании ювенальной адвокатуры // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 4. С. 186.

² Предеина И.В. Правовые и теоретические основы развития ювенальной юстиции в России: Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 113.

ровании института адвокатов, занимающихся семейными спорами или их отдельными категориями, например, спорами родителей о детях, на законодательном уровне. Такая потребность связана, прежде всего, с необходимостью нормализовать условия жизни и воспитания детей путем защиты их прав и свобод посредством оказания квалифицированной юридической помощи, в том числе, их родителям»³.

Так, в феврале 2017 года Правительством Российской Федерации был внесен в Государственную Думу Российской Федерации проект Федерального закона № 103372-7 «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» (о порядке осуществления гражданского судопроизводства с участием несовершеннолетних)⁴.

Из положительных моментов указанного законопроекта можно выделить следующие:

1) он разработан во исполнение положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 гг., предусматривающей ратификацию Европейской конвенции об осуществлении прав детей от 25 января 1996 г. Конвенцией, в частности, закреплено процессуальное право ребенка быть заслушанным в суде.

2) направлен на усиление защиты прав несовершеннолетних и, как указано в пояснительной записке к проекту, на совершенствование правового регулирования порядка осуществления гражданского судопроизводства с участием несовершеннолетнего⁵.

3) его принятие не повлечет выделения дополнительных ассигнований из федерального бюджета, поскольку расходы на участие педагога, психолога, а также адвоката в гражданском судопроизводстве могут быть обеспечены в порядке, предусмотренном Положением о возмещении процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением гражданского дела, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного Суда Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2012 г. № 1240.

В соответствии с частью 3 статьи 95 ГПК РФ педагоги и психологи, участвующие в качестве специалистов в гражданском судопроизводстве, получают вознаграждение за выполненную ими по поручению суда работу, если эта работа не входит в круг их служебных обязанностей в качестве работников государственного учреждения.

В случае, если привлечение специалиста осуществляется по инициативе суда, соответствующие

расходы возмещаются за счет средств федерального бюджета (часть 2 статьи 96 ГПК РФ). Впоследствии эти расходы могут быть возмещены в порядке, предусмотренном статьей 103 ГПК РФ.

Кроме того, в соответствии со статьей 100 ГПК РФ стороне, в пользу которой состоялось решение суда, по ее письменному ходатайству суд присуждает с другой стороны расходы на оплату услуг представителя в разумных пределах.

В случае, если в установленном порядке услуги адвоката были оказаны бесплатно стороне, в пользу которой состоялось решение суда, расходы на оплату услуг адвоката взыскиваются с другой стороны в пользу соответствующего адвокатского образования⁶.

Вместе с тем, с момента первого чтения указанного законопроекта прошло три года, однако, дальнейшего поступательного движения в направлении принятия и одобрения указанного законопроекта не наблюдается. Очевидно, при детальном рассмотрении содержания законопроекта о ювенальной адвокатуре обнаруживается ряд недостатков и сложностей в процессе его практической реализации:

1) Согласно вносимым изменениям несовершеннолетний наделяется правом на обращение с ходатайством о назначении адвоката или иного представителя. Кроме того, в проекте предлагается предоставить несовершеннолетнему право на осуществление правомочий стороны в процессе. Однако самостоятельно несовершеннолетнему достаточно сложно заявить ходатайство о назначении ему адвоката. По этой причине видится целесообразным закрепить обязательное участие адвоката по назначению суда во всех делах, где затрагиваются интересы несовершеннолетнего, так как в этом случае адвокат будет независим от сторон и его действия будут направлены исключительно на обеспечение интересов несовершеннолетнего ребенка⁷.

2) Следует положительно оценить норму о необходимости выяснения мнения несовершеннолетнего по вопросам, обсуждаемым в ходе рассмотрения и разрешения гражданского дела в суде, вместе с тем, следует согласиться с высказываемым практиками мнением о необходимости увеличения возраста для предоставления прав, о которых говорится в законопроекте, с десяти лет до шестнадцати. Вполне обоснованно, на наш взгляд, указывается на то, что в десятилетнем возрасте дети не совсем понимают суть решаемых вопросов, свои процессуальные права, последствия принятых решений. В таком возрасте они, как правило, подвержены влиянию сторон⁸.

³ Дергунова В.А. Теория и практика разрешения споров о детях в суде: опыт адвокатской деятельности: Дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2017. С. 68.

⁴ Государственная Дума (официальный сайт). Автоматизированная система обеспечения государственной деятельности. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/> (дата обращения: 06.06.2020).

⁵ Богатов В. Адвокат для несовершеннолетнего. О праве несовершеннолетнего на обращение с ходатайством с назначением ему адвоката или иного представителя // Адвокатская газета. 14 марта 2017.

⁶ Государственная Дума (официальный сайт). Автоматизированная система обеспечения государственной деятельности. Пояснительная записка к законопроекту. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/> (дата обращения: 06.06.2020).

⁷ Богатов В. Адвокат для несовершеннолетнего. О праве несовершеннолетнего на обращение с ходатайством с назначением ему адвоката или иного представителя // Адвокатская газета. 14 марта 2017.

⁸ Там же.

3) Законопроектом закрепляется требование к законным представителям, которые, как подчеркивается в документе, должны действовать в интересах представляемого разумно и добросовестно. Но, следует заметить, что это оценочные правовые категории, которые применимы не ко всем гражданским делам с участием несовершеннолетних, к примеру, делам о расторжении брака, о разделе совместно нажитого имущества, об определении места проживания ребенка. Кроме того, зачастую достаточно сложно отделить разумность и добросовестность от корыстных интересов взрослых, которые отстраняют интересы несовершеннолетнего ребенка на второй план. В свете сказанного, разумным представляется высказываемое в науке предложение о законодательном закреплении обязательного участия адвоката в каждом процессе наравне с законными представителями, педагогом и психологом, если затрагиваются интересы несовершеннолетнего до шестнадцати лет. Как минимум – для разъяснения правовых вопросов и последствий принятых решений. Думается, это будет надежной гарантией защиты прав и законных интересов несовершеннолетних⁹.

4) Законопроектом закрепляется право участвовать в допросе несовершеннолетнего свидетеля педагога или психолога и законного представителя несовершеннолетнего, которые могут задавать вопросы допрашиваемому, и высказывать мнение относительно личности свидетеля и содержания его показаний. Совершенно справедливо на этот счет, практики указывают на то, что в данном случае не исключается создание условий для злоупотребления правом «недобросовестной» стороной, которая может одновременно являться законным представителем несовершеннолетнего свидетеля. Такой законный представитель, воспользовавшись этим правом, имеет возможность указать, что несовершеннолетний обманывает и склонен ко лжи либо на него было оказано влияние, и поэтому он говорит неправду. В качестве варианта разрешения указанной проблемы предлагается закрепить в законе необходимость обязательного приглашения на заседание педагога учебного заведения (классного руководителя), в котором обучается несовершеннолетний, и выяснения у него данных, характеризующих личность несовершеннолетнего¹⁰. Еще одним вариантом улучшения процессуального положения несовершеннолетнего свидетеля могло бы стать закрепление на уровне законодательства обязательного участия детского адвоката при допросе ребенка, не достигшего шестнадцати лет. В этом случае адвокат, реализуя предоставленные ему полномочия, имел бы возможность собрать достоверные данные, и представить суду истинную картину по делу.

Налицо и прямо противоположная ситуация. Так, законопроект предполагает, что суд может не

допустить родителя к участию в допросе несовершеннолетнего ребенка до шестнадцати лет - если сочтет, что это противоречит его интересам. При этом под «интересами ребенка» можно понимать что угодно, равно как и под «злоупотреблением правами» родителей¹¹. Это весьма оценочные категории. Очень точно по этому поводу высказалась известный психолог, эксперт в сфере детско-родительских отношений Л. Скабелина о том, что очень сложно определить, когда же адвокат действует в интересах несовершеннолетнего ребенка: «как показывает практика, зачастую дети, которые подвержены насилию со стороны своих родителей, все равно продолжают их любить, желают с ними остаться»¹². И с правовой, и с человеческой точек зрения, забирать ребенка из семьи, разрывать кровно-родственные связи, нужно только в самых исключительных случаях, это должно быть крайней мерой. Никакое самое прекрасное учреждение, с хорошим питанием и уходом не заменит ребенку родителей. Очень часто проблемы, которые имеются в семье, связаны с социальной неудовлетворенностью, материальным неблагополучием и психологическими травмами членов семьи. Представляется, главной задачей ювенальной юстиции в целом, и ювенальной адвокатуры, в частности, должна быть именно помощь семье, то есть изъятие ребенка из семьи не должно быть самоцелью. Ориентироваться необходимо именно на оказание помощи с привлечением услуг узких специалистов: психологов, врачей, содействующих в борьбе с алкоголизмом, наркоманией, игроманией и прочими угрожающими жизни и здоровью зависимостями.

Думается, в этом вопросе не может быть каких-то четких критериев, при наличии которых мы можем однозначно решать вопрос о разлучении ребенка с родителями или одним из родителей. Каждый случай, судьба каждого ребенка, каждой семьи – индивидуальна, именно поэтому нужно действовать ситуационно. Тем более семейное право – это отрасль, в рамках которой действует великое множество ситуационных норм, реализация которых влияет на процессуальные особенности рассмотрения споров, связанных с воспитанием детей. Одно можно сказать точно: вопросами определения судьбы семьи и ребенка должны заниматься профессионалы, знающие и понимающие психологию семьи и ребенка.

Противники принятия данного законопроекта указывают на то, что навязывание детям бесплатных адвокатов – это опасно. Именно «детские адвокаты» и психологи на Западе составляют нижнюю и самую важную ступеньку ювенальной системы, которая направлена на разрушение традиционной семьи и воспитания, построенного на традициях и иерархии (авторитете родителей)¹³. Пожалуй, речь идет о концепции наличия у ребенка в семье не только прав, но и

⁹ Там же.

¹⁰ Богатов В. Адвокат для несовершеннолетнего. О праве несовершеннолетнего на обращение с ходатайством с назначением ему адвоката или иного представителя // Адвокатская газета. 14 марта 2017.

¹¹ Родителей в суде хотят заменить ювенальными адвокатами. URL: <http://katyusha.org/view?id=8586> (дата обращения: 06.06.2020).

¹² Материалы вебинара «Воспитывать нельзя отобрать» (кафедра адвокатуры и нотариата, кафедра семейного и жилищного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 01 июня 2020 года).

¹³ Родителей в суде хотят заменить ювенальными адвокатами. URL: <http://katyusha.org/view?id=8586> (дата обращения: 06.06.2020).

обязанностей перед родителями и семьей, предложенной впервые еще Л.И. Петражицким. Так, например, Е.А. Капитонова убеждена в том, что «важно не ограничивать изучение правового статуса ребенка детальным анализом его прав. Нужно помнить и об обязанностях, причем не только вспоминать об этом в узкой юридической среде, но и вести активную работу по внедрению в сознание широких масс населения суждения о том, что у ребенка должны быть и есть определенные обязанности, исполнение которых является важным не только для общества, но и для него самого»¹⁴. В свете сказанного, весьма оправданным, на наш взгляд, является решение Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей, которым было учтено одно из многочисленных замечаний о том, что законопроект допускает бесповоротное исключение родителей из процесса по неопределенным основаниям, и предложено внести в проект поправку о праве родителей оспорить отстранение от процесса¹⁵.

Кроме того, реализация указанных положений вызывает и множество других вопросов практического толка: каким образом и за счет каких средств будет оплачиваться работа детского адвоката в суде?; должен ли семейный или детский адвокат проходить специальную подготовку, предполагающую знание особенностей детской психологии, поведения, межличностного общения и, соответственно, располагающий информацией о том, как правильно построить линию защиты в отношении несовершеннолетнего субъекта гражданских процессуальных отношений, оказавшегося в сложной жизненной ситуации?; куда можно обратиться с тем, чтобы найти детского адвоката: должен ли вестись реестр детских адвокатов, который будет предоставлять подлинную информацию о том, что конкретный адвокат, прикрепленный к соответствующему адвокатскому образованию, специализируется именно на защите прав и законных интересов несовершеннолетних детей? Либо семейные адвокаты должны образовывать самостоятельную «ювенальную корпорацию», что, скорее всего, потребует внесения изменений в Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре»?

По мнению Е.Н. Калачёвой, учитывая в подавляющем большинстве случаев тяжелое материальное положение сторон споров, связанных с воспитанием детей, «детская» адвокатура должна быть организована в форме самостоятельных юридических консультаций, деятельность которых должна будет финансироваться из государственного бюджета. Кроме того, Советам адвокатских палат субъектов Российской Федерации надлежит разработать порядок создания и деятельности «детских» юридических консультаций в своем регионе, в соответствии с которым адвокаты направлялись бы для работы в юридические консультации, специализирующиеся на помощи несовершеннолетним, а также требования,

предъявляемые к адвокатам, работающим в таких консультациях. Помимо прочего, Советом адвокатских палат субъектов Российской Федерации должны быть предусмотрены выплаты адвокатам, осуществляющим профессиональную деятельность в подобных «детских» консультациях. Причем дополнительные выплаты целесообразно будет производить за счет средств адвокатской палаты региона¹⁶. Полагаем, деятельность региональных адвокатских палат по защите прав несовершеннолетних в каждом регионе должна происходить под контролем Адвокатской палаты Российской Федерации. На наш взгляд, подобное взаимовыгодное сотрудничество государства и адвокатуры как некоммерческой самофинансируемой структуры, представляется вполне реальным, а, главное, весьма перспективным.

Кроме того, всемерной защите интересов несовершеннолетнего ребенка способствовало бы наличие у «детского адвоката» статуса профессионального медиатора, специализирующегося на урегулировании семейных споров, в том числе, связанных с воспитанием детей, и имеющего опыт работы в этой сфере, прошедшего соответствующее обучение в установленном законом порядке. Ювенальный адвокат – это не «слуга клиента», а представитель государства, который должен действовать в интересах несовершеннолетнего ребенка. Думается, адвокат-медиатор должен, применяя полученные специальные знания в области права и психологии, действуя как незаинтересованный и беспристрастный посредник, сделать все возможное для того, чтобы урегулировать возникший спор мирным путем, по возможности, не довести спор до рассмотрения в суде, ввиду того, что судебное разбирательство – это дополнительный стресс для ребенка.

Значительное материальное вознаграждение, высокий гонорар не должны быть целью ювенального адвоката-медиатора, так как он должен действовать максимально в интересах семьи, ребенка и его физического и психологического благополучия. Заботу о финансовой стороне вопроса должно взять на себя государство либо предусмотрев дополнительные финансовые механизмы, либо применив уже существующие в гражданском процессуальном законодательстве инструментарию.

Более того, учитывая весьма неоднозначное отношение в обществе к специализированным семейным судам, вряд ли они будут созданы в Российской Федерации в обозримом будущем, значит, судебное разбирательство будет вестись по общим правилам гражданского судопроизводства, которые, по нашему мнению, на данный момент предусматривают минимум особенностей рассмотрения и разрешения гражданских дел с участием несовершеннолетних. В этих обстоятельствах роль детского адвоката-медиатора представляется весьма значительной.

¹⁴ Капитонова Е.А. Обязанности как неотъемлемая часть правового статуса ребенка // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 5. С. 111.

¹⁵ Родителей в суде хотят заменить ювенальными адвокатами. URL: <http://kalyusha.org/view?id=8586> (дата обращения: 06.06.2020).

¹⁶ Калачёва Е.Н. К вопросу о создании ювенальной адвокатуры // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 4. С. 187-188.

Вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что нельзя дать однозначных и категоричных ответов на поставленные вопросы о той грани, переступив которую, государство должно вмешаться в тесный микромир семьи и принять волевое решение, подтвержденное силой государственного принуждения. В каждом конкретном случае эта грань в судьбе отдельно взятой семьи определяется индивидуально. Но попытки правового регулирования указанных вопросов предпринимать, безусловно, нужно. И ювенальная адвокатура, на наш взгляд, это правильный шаг в правильном направлении. Конечно, можно высказать множество аргументов против введения указанного института, говорить о нарушении прав родителей, о бесконтрольном поведении детей и их не-

уважительном отношении к родителям под лозунгом ювенальной юстиции: «Я имею право!»... Но нужно осознавать, что ребенок в условиях действующего российского законодательства и практики его применения защищен не в полной мере, и он действительно имеет права, которые должны соблюдаться.

Думается, создание или, хотя бы введение элементов ювенальной адвокатуры в российское гражданское процессуальное законодательство, будет способствовать достижению цели гражданского судопроизводства по восстановлению нарушенных субъективных прав и оспоренных законных интересов особых субъектов – несовершеннолетних детей, а в перспективе поможет наладить взаимный диалог между обществом, семьей и государством.

Библиографический список

1. Богатов В. Адвокат для несовершеннолетнего. О праве несовершеннолетнего на обращение с ходатайством с назначением ему адвоката или иного представителя // Адвокатская газета. – 2017. – 14 марта.
2. Дергунова В.А. Теория и практика разрешения споров о детях в суде: опыт адвокатской деятельности: Дисс. ...канд. юрид. наук. – М., 2017. – 283 с.
3. Калачёва Е.Н. К вопросу о создании ювенальной адвокатуры // Пробелы в российском законодательстве. – 2011. – № 4. – С. 186-188.
4. Капитонова Е.А. Обязанности как неотъемлемая часть правового статуса ребенка // Вестник Московского университета МВД России. – 2009. – № 5. – С. 108-111.
5. Предеина И.В. Правовые и теоретические основы развития ювенальной юстиции в России: Дисс. ...канд. юрид. наук. – Саратов, 2005. – 113 с.

Рецензент: Томина А.П., заведующий кафедрой гражданского права и процесса Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

ЗАЛАВСКАЯ ОЛЬГА МИХАЙЛОВНА

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

ГУМЕРОВА ЭЛЬВИРА ХАМИТОВНА

студент магистратуры Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, ekhgumerova@mail.ru

ИМПЕРАТИВНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ДЛЯ ПРЕДМЕТА КОРПОРАТИВНЫХ СОГЛАШЕНИЙ

ZALAVSKAYAOLGAMIKHAILOVNA

candidate of legal sciences, associate professor of the Department of civil law and procedure, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, zalavska@mail.ru

GUMEROVA ELVIRA KHAMITOVNA

Student of the Magistracy of the Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, ekhgumerova@mail.ru

IMPERATIVE RESTRICTIONS FOR SUBJECT CORPORATE AGREEMENTS

***Аннотация.** В научной статье последовательно утверждается, что чрезмерная патерналистская защита в виде императивного регулирования должна быть сведена к минимуму в той части сферы корпоративного права, где действуют субъекты коммерческого оборота – коммерческие корпорации.*

По отношению к предмету соглашений об осуществлении корпоративных прав в российском праве обсновано два императивных ограничения. Первое состоит в запрете включать в соглашение положения, которые в обязательном порядке должны быть предусмотрены уставом общества. Второе предполагает запрет согласования положений, касающихся установления структуры органов общества и их компетенции. Ключевые слова: корпоративное право, соглашения об осуществлении корпоративных прав, предмет корпоративных соглашений, императивность, диспозитивность, свобода договора, императивные ограничения предмета корпоративного соглашения.

***Review.** The scientific article consistently argues that excessive paternalistic protection in the form of peremptory regulation should be minimized in that part of the sphere of corporate law where commercial entities - commercial corporations operate.*

With respect to the subject of agreements on the exercise of corporate rights, two imperative restrictions are justified in Russian law. The first is the prohibition to include in the agreement the provisions that must be provided for by the charter of the company. The second implies a ban on the harmonization of provisions regarding the establishment of the structure of society and their competence.

***Keywords:** corporate law, agreements on the exercise of corporate rights, subject of corporate agreements, imperative, dispositive, freedom of contract, peremptory limitations of the subject of corporate agreement.*

Современное корпоративное право России стремительно обновляется и поэтапно движется по нескольким направлениям одновременно: изменяются правовые условия деятельности публичных и непубличных обществ, отдельно идет работа над формированием правового режима обществ с ограниченной ответственностью, а наиболее масштабное и значимое изменение, которое постепенно воплощается с 2014 года - диспозитивность норм.

Поэтому один из самых актуальных вопросов на сегодняшний день касается пределов свободы участников корпорации в структурировании корпоративных отношений. Являются ли все нормы корпоративного права императивными за исключениями тех, в которых прямо указано на право участников отступать от этих правил в уставе корпорации или корпоративном договоре? Или применительно к таким нормам корпоративного права, как минимум,

посвященных регулированию непубличных обществ, допустимо применение принципов телеологического толкования? Эти принципы с недавних пор утвердились в практике арбитражных судов в отношении договорных отношений. Согласно этим принципам нормы, определяющие содержание договорных отношений и не содержащие прямого указания на императивность, могут интерпретироваться в качестве диспозитивных даже при отсутствии прямого указания на право сторон отступить от этих правил, если не очевидны политико-правовые цели интерпретации таких норм в качестве императивных. Возможно ли применение такого же гибкого подхода к нормам корпоративного права, или здесь должен доминировать принцип приоритета императивной квалификации норм, исключающий возможность диспозитивного прочтения норм за исключением тех случаев, когда закон прямо допускает отступление от них в уставе или корпоративном договоре?

Соглашения об осуществлении корпоративных прав являются очень острым вопросом как в академическом сообществе, так и в корпоративной практике. При начальных стадиях функционирования данного института высказывалось множество опасений, связанных со злоупотреблением, неравномерным распределением прибыли, нарушением прав миноритарных акционеров. Мы видим положительную тенденцию в части практического использования корпоративного договора.

Как известно, отличительной чертой корпоративного права долгое время признавалась его императивность, выраженная в детальном урегулировании большинства возникающих в сфере корпоративного права отношений (особенно в части публичных обществ) и незначительном количестве диспозитивных норм, которые в большей части позволяют участникам правоотношений не заменять своим волеизъявлением установленные законодателем правила, а лишь дополнять их¹.

Одной из главных предпосылок для императивного характера корпоративного права является то, что основной целью данного института является установление правового статуса корпораций. Закрепляя правовой статус, законодатель определяет соотношение и баланс частных интересов в регулируемых отношениях. Достаточно сложно представить себе правопорядок, в котором лица самостоятельно определяют собственную право- и дееспособность, права и обязанности по отношению к иным лицам, поскольку

ку это неминуемо приведет к различного рода злоупотреблениям².

Современное российское право встаёт на путь развития диспозитивности норм, регулирующих частноправовые отношения. Однако о месте корпоративного права идут ожесточенные споры и по сей день, поэтому особенно актуален вопрос соотношения диспозитивных и императивных начал в корпоративном праве³.

Определению правовой природы корпоративного договора посвящено достаточно много работ⁴.

Перед исследованием вопроса об императивных установках для соглашений об осуществлении корпоративных прав необходимо рассмотреть предмет корпоративного договора. В доктрине существует множество подходов к определению предмета договора. В.В. Витрянский определяет предмет договора как юридическое последствие, на которое направлена согласная воля двух или более лиц⁵. М.Н. Малеина различает предмет и объект договора. В её понимании предмет – это действия обязанного лица, то время как объект – это имущество⁶.

Относительно подходов к предмету корпоративного договора, также, существуют различные мнения. Так, Д. В. Ломакин определяет предмет как действия участников общества по осуществлению своих корпоративных прав определенным образом, а также бездействие, выражающееся в воздержании от осуществления участниками своих корпоративных прав⁷. К.О. Осипенко отмечает, что предмет корпоративных соглашений утверждать ограничен вопросами, имеющими отношение к порядку осуществления корпоративных прав⁸. Данная позиция поддержана в Концепции развития гражданского законодательства РФ, где указано, что корпоративные договоры не могут менять корпоративную структуру, порядок принятия корпоративных решений и иные корпоративные правила, устанавливаемые в расчете на третьих лиц, не являющихся участниками соглашения.

Итак, предметом корпоративных соглашений можно назвать согласованные действия по осуществлению корпоративных прав. Стороны такого соглашения принимают обязанность осуществлять данные права определенным образом или вовсе отказаться от осуществления. Стоит отметить, что соглашением можно варьировать порядок реализации корпоративных прав, а видоизменять или создавать новые корпоративные договоры в российском праве, в отли-

¹ Залавская О.М., Иванников Е.А. Корпоративный договор в императивной среде российского корпоративного права: теоретические и политико-правовые аспекты совместности // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2018. № 35. С. 86-87.

² Залавская О.М., Иванников Е.А. Указ. соч. с. 86-87.

³ Подробнее см.: Ершова Ю.В., Гумерова Э.Х. Соотношение императивных и диспозитивных начал в корпоративном праве // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2019. № 39). С. 89-92.

⁴ См. обзор концепций: Гумерова Э. Х., Ю. В. Ершова Ю.В. Правовая природа корпоративного договора // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2020. № 1(43).

⁵ Витрянский В.В. Договор мены // Вестник ВАС РФ. 2000. № 1,2. С. 35.

⁶ Малеина М.Н. Договор о частном сервитуте // Вестник гражданского права. 2008. № 4. С. 15.

⁷ Ломакин Д.В. Договоры об осуществлении прав участников хозяйственных обществ как новелла корпоративного законодательства. С. 14-16.

⁸ Осипенко К.О. Договор об осуществлении прав участников хозяйственных обществ в российском и английском праве. С. 36.

чие от англо-американского, невозможно. Не дает преодолеть этот барьер и принцип свободы договора. Это объясняется правовой природой соглашений об осуществлении корпоративных прав и особенностями природы юридического лица в системе континентального права, которые были подробно изучены ранее.

В российском праве действует два строго императивных ограничения по отношению к предмету корпоративного договора. Первое представлено в п. 4 ст. 66.3 ГК РФ и запрещает включать в соглашение положения, которые в обязательном порядке должны быть предусмотрены уставом общества. Второе описано в п. 2 ст. 67.2 ГК РФ и говорит о запрете включения положений, касающихся установления структуры органов общества и их компетенции. Данные ограничения выступают в роли защиты третьих лиц, у которых нет возможности ознакомиться с содержанием корпоративного договора. Более того, это снижает транзакционные издержки на проверку контрагента, так как, например, при заключении сделки достаточно ознакомиться только с уставом, а не множеством корпоративных соглашений.

Договором возможно изменять порядок осуществления корпоративных прав в рамках императивных границ, установленных законом. Императивными, помимо названных являются нормы, что направлены на защиту публичных интересов, третьих лиц (инвесторов, кредиторов) или прав слабой стороны договора, которая может быть представлена, например, миноритарными акционерами или участником, который сможет доказать невозможность влияния на содержание договора.

Императивные и диспозитивные начала, безусловно, должны определяться концепцией всего корпоративного права, она может исходить из разных факторов, как уже говорилось ранее. Возможно ли на данном практически определить границы императивности и диспозитивности в корпоративном праве?

Диспозитивная норма может быть определена благодаря определенным индикаторам: косвенным и прямым. Прямые индикаторы предполагают возможность установления иных условий посредством соглашений сторон, уставом и т.д. (п. 1, ст. 32.1 ФЗ об АО) или о том, что норма применяется только если субъекты не предусмотрели иное (п. 10, ст. 67.2 ГК РФ). Косвенными индикаторами можно считать отсутствие в норме санкции при согласовании условий, отличных от тех, что указаны в законе (ст. 181.5 ГК РФ, ст. 52 ГК РФ), защиты слабой стороны соглашения, что разрешает установить более благоприятные условия для неё, а также отсутствие противо-

речия защите интереса, охраняемого законом при согласовании иных условий. Например, абз. 2 п. 3 ст. 72 гласит об отчуждении акций по рыночной цене, но не уточняется какими средствами. Возможно ли приобрести казначейские акции за счет не денежных средств? В таком случае не нарушаются интересы, защищаемые нормой, следовательно отступить от правила возможно. Это доказывает и судебная практика⁹.

Индикатором императивности является санкция в виде ничтожности или недействительности (ст. 61 ФЗ «Об акционерных обществах»), или возможности подачи иска о недействительности (п. 4, ст. 32.1 ФЗ «Об акционерных обществах»). Некоторые нормы императивны в силу своего смысла или исторического развития. Например, п. 1 ст. 66.1 ГК РФ, где перечислен список объектов, которые можно включать в уставной капитал общества, не указывает, что список является исчерпывающим. Однако основной смысл нормы состоит в защите интересов кредиторов, поэтому отклониться от правила в данном случае невозможно.

Основываясь на положениях законодательства, можно говорить о том, что корпоративный договор может регулировать процесс голосования на общем собрании участников/акционеров, отчуждения и приобретения акций/долей.

Правомочия в корпоративном договоре можно разделить на три вида полномочий: владения-управления, пользования-управления и распоряжения. Первое оформляется в различных организационно-правовых формах, из которых составляет этот факт. Второе предопределяется тем же, что и меновая стоимость произведенного капитала принадлежащих одновременно организации и участнику. Третье позволяет не только отчуждать доли или акции третьим лицам, но и управлять хозяйственным обществом. Так, например, участник общества участвует в голосовании на общем собрании участников общества и тем самым распоряжается своей долей. Это как раз и представляет определенный тип прав участника общества, которые вытекают из права собственности на доли и акции.

Таким образом, что в российском праве действует два строго императивных ограничения по отношению к предмету соглашений об осуществлении корпоративных прав. Первое состоит в запрете включать в соглашение положения, которые в обязательном порядке должны быть предусмотрены уставом общества. Второе предполагает запрет согласования положений, касающихся установления структуры органов общества и их компетенции.

Библиографический список

1. Витрянский В.В. Договор мены / В. В. Витрянский // Вестник ВАС РФ. – 2000. – № 1. – С. 150-163.
2. Гумерова Э.Х., Ершова Ю.В. Правовая природа корпоративного договора // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – 2020. № 1(43).
3. Ершова Ю.В., Гумерова Э.Х. Соотношение императивных и диспозитивных начал в корпоративном

⁹ Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 23 декабря 2011 г. по делу № А57-2662/2010. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.03.2020).

праве // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – 2019. – № 2(39). – С. 89-92.

4. Залавская О.М., Иванников Е.А. Корпоративный договор в императивной среде российского корпоративного права: теоретические и политико-правовые аспекты совместимости // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – 2018. – № 35. – С. 85-89.

5. Залавская О.М., Иванников Е.А. Понятие и правовая природа корпоративного договора // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – 2017. – № 1 (31). – С. 64-71.

6. Ломакин, Д. В. Договоры об осуществлении прав участников хозяйственных обществ как новелла корпоративного законодательства / Д. В. Ломакин // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2009. – № 8. – С. 10-23.

7. Малеина, М. Н. Договор о частном сервитуте / М.Н. Малеина // Вестник гражданского права. – 2008. – № 4. – С. 11-24.

8. Осипенко К.О. Договор об осуществлении прав участников хозяйственного общества в российском и английском праве: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Осипенко Кирилл Олегович. – М., 2015. – 176 с.

Рецензент: Ершова Ю.В., доцент кафедры гражданского права и процесса Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н.

ЯНЕВА РИММА РУСТАМОВНА

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

О ПРАКТИКЕ РАССМОТРЕНИЯ НАСЛЕДСТВЕННЫХ ДЕЛ СУДАМИ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ

YANEVA RIMMA RUSTAMOVNA

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

ON THE PRACTICE OF CONSIDERATION OF INHERITANCE CASES BY THE COURTS OF THE ORENBURG REGION

Аннотация. В статье анализируется практика рассмотрения судами Оренбургской области дел о наследовании. Отдельное внимание автор уделяет вопросу процессуального положения нотариуса в наследственных делах.

Ключевые слова: наследование, нотариус, судебное разбирательство.

Review. The article analyzes the practice of consideration of inheritance cases by the courts of the Orenburg region. The author pays special attention to the issue of the notary's procedural status in inheritance cases.

Key words: inheritance, notary, court proceedings.

Значительную часть рассматриваемых судами общей юрисдикции дел составляют наследственные. Суды Оренбургской области рассматривают как дела об установлении факта принятия наследства, так и о признании за наследником права собственности в порядке наследования, о включении имущества в состав наследства. Имеются дела по смешанным искам: о включении имущества в наследственную массу и признании права собственности на него, об установлении факта принятия наследства и признании права собственности по праву наследования, об установлении факта принятия наследства и включении в состав наследственного имущества¹.

Как правило, дела указанной категории рассматриваются судами с соблюдением требований наследственного и гражданского процессуального законодательства. Тем не менее, следует констатировать и допущение судами неправильного применения норм материального и процессуального права, в частности, при определении процессуального положения нотариуса в наследственном деле.

Согласно действующему гражданскому процессуальному законодательству лицами, участвующими в деле, являются стороны, третьи лица, прокурор, лица, обращающиеся в суд за защитой прав, свобод и законных интересов других лиц или вступающие в процесс в целях дачи заключения по основаниям, предусмотренным статьями 4, 46 и 47 Гражданс-

кого процессуального кодекса РФ (далее - ГПК РФ), заявители и другие заинтересованные лица по делам особого производства (статья 34 ГПК РФ²).

Перечень лиц, участвующих в делах о наследовании, зависит от круга субъектов наследственных правоотношений. Как правило, последними являются: 1) наследники по завещанию и подназначенные им лица; 2) наследники по закону; 3) наследники, наследующие по праву представления; 4) наследники, наследующие в порядке наследственной трансмиссии; 5) наследники, располагающие правом на обязательную долю; 6) нетрудоспособные иждивенцы наследодателя; 7) исполнитель завещания; 8) отказополучатель; 9) лица, подназначенные отказополучателям; 10) кредиторы наследодателя; 11) Российская Федерация, а также муниципальные образования, субъекты Российской Федерации – города федерального значения Москва или Санкт - Петербург, если наследственным имуществом являются жилые помещения, расположенные на их территории в лице их компетентного органа³.

Помимо указанных субъектов наследственных и связанных с ними правоотношений, зачастую в судебном разбирательстве принимает участие нотариус. Представляется важным правильно определять процессуальное положение нотариуса, поскольку от этого зависит объем его процессуальных прав и обязанностей.

¹ См.: Обобщение судебной практики рассмотрения дел, вытекающих из наследственных правоотношений. URL: http://oblsud.org.sudrf.ru/modules.php?id=236&name=docum_sud (дата обращения: 01.06.2020).

² Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 02.12.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.03.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 25. Ст. 3266.

³ См.: Янева Р.Р. Лица, участвующие в делах искового производства, связанных с наследованием // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2008. № 14. С. 227.

Так, в практике судов при рассмотрении дела о признании свидетельства о праве на наследство недействительным, нотариусы нередко привлекаются к участию в деле в качестве ответчиков. Например, Н. обратилась в суд с иском к нотариусу города Оренбурга М., Б. о признании свидетельств о праве на наследство недействительными, признании права собственности, указав, что она являлась женой Л.Н.С.. 19 ноября 2016 года ее супруг умер, не составив завещания, наследниками первой очереди по закону являются она и его дочь Б. После смерти Л.Н.С. они обе своевременно обратились к нотариусу М., было заведено наследственное дело N ***. По истечении шестимесячного срока после смерти Л. нотариус выдала свидетельства о праве на наследство по закону. Истец считала такой расчет долей незаконным, какого либо соглашения с ответчиком Б. в рамках статьи 1165 Гражданского кодекса Российской Федерации⁴ (далее - ГК РФ) она не заключала, более того, имеет преимущественное право на долю в квартире на основании статьи 1168 ГК РФ. С учетом уточнений истец просила суд признать незаконным и отменить свидетельство о праве на наследство по закону, выданное на 587/1326 доли в квартире (адрес) на имя Б.; прекратить право собственности на 587/1326 доли в квартире (адрес) за Б.; - признать незаконным и отменить свидетельство о праве на наследство по закону, выданное на 76/1326 доли в квартире (адрес) на имя Н.; прекратить право собственности на 76/1326 доли в квартире (адрес) за Н.; признать право собственности на 1/8 долю в порядке наследования по закону на квартиру (адрес) за Н. Суд вынес постановление, с которым истец не согласилась, в апелляционной жалобе просила решение отменить, ссылаясь на его незаконность и необоснованность. Судебная коллегия Оренбургского областного суда решение Центрального районного суда г. Оренбурга от 17 октября 2017 года оставила без изменения, а апелляционную жалобу Н. - без удовлетворения⁵.

Такое положение некоторыми учеными объясняется тем, что при признании судом совершенного нотариального действия (отказа в его совершении) противоречащим законодательству, нотариус в будущем может столкнуться с проблемой предъявления к нему иска о возмещении убытков на основании статьи 17 Основ законодательства РФ о нотариате⁶.

Однако следует отметить, что возмещение такого ущерба конкретно нотариусами практически не реализуется. Необходимо обратить внимание на то, что ответственность за вред, причиненный действиями (бездействием) нотариуса, работающего в государственной нотариальной конторе, в соответствии со статьей 1069 ГК РФ несет государство. Из сказан-

ного следует, что надлежащим ответчиком по делу о возмещении вреда, причиненного государственным нотариусом, является само государство. Соответственно, более логично с точки зрения закона было бы в качестве ответчика, например, по делу о признании свидетельства о праве на наследство недействительным привлекать не государственного нотариуса, а само государство. Нотариус в таких делах может выступать представителем государства.

Ответственность частного нотариуса за совершенные им действия безусловна. Нотариус, занимающийся частной практикой, в соответствии со статьей 17 Основ законодательства РФ о нотариате несет полную имущественную ответственность за вред, причиненный по его вине имуществу гражданина или юридического лица в результате совершения нотариального действия с нарушением закона. Нотариус несет полную имущественную ответственность за реальный ущерб, причиненный неправомерным отказом в совершении нотариального действия, а также разглашением сведений о совершенных нотариальных действиях. Вред, причиненный имуществу гражданина или юридического лица в случаях, указанных в частях первой и второй статьи 17 Основ законодательства РФ о нотариате, возмещается за счет страхового возмещения по договору страхования гражданской ответственности нотариуса, или в случае недостаточности этого страхового возмещения - за счет страхового возмещения по договору коллективного страхования гражданской ответственности нотариуса, заключенного нотариальной палатой, или в случае недостаточности последнего страхового возмещения - за счет личного имущества нотариуса, а в случае недостаточности его имущества - за счет средств компенсационного фонда Федеральной нотариальной палаты. При этом следует иметь в виду, что во всех случаях речь может идти только о виновной ответственности. Судом должна быть установлена вина нотариуса в нарушении правил нотариального производства или в совершении противоречащего законодательству нотариального действия. Ущерб, причиненный по вине не нотариуса, а иных лиц, например, представивших ошибочные и даже умышленно искаженные данные, необходимые для совершения нотариального действия, по формулировке статьи 17 Основ нотариусом не возмещается.

Таким образом, ущерб возмещается или за счет государства, либо - страховой компании, застрававшей нотариальную деятельность, или за счет третьих лиц, предоставивших заведомо неправильные сведения, и т. п.⁷ Соответственно, надлежащими ответчиками по делу о возмещении вреда, причиненного частным нотариусом, являются страховые ком-

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации: [федер. закон: принят Гос. Думой 22 декабря 1995 г.: по состоянию на 18 марта 2019 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.

⁵ См., например, архив Оренбургского областного суда. Дело № 33-9444/2017.

⁶ См.: Судебная практика по наследственным спорам. Книга 2. Руководитель коллектива составителей П.В. Крашенинников. М.: «Статус», 2004. С. 146-147.

⁷ Более подробно об ответственности нотариусов за совершенные ими нотариальные действия см.: Настольная книга нотариуса. Том I./ Под ред. Гонгало Б.М., Зайцевой Т.И., Крашенинникова П.В. и др.; Завойкина Н. Правовое регулирование ответственности нотариуса // Эж - ЮРИСТ. 2006. № 25. СПС Гарант.

паний или лица, предоставившие заведомо ложные сведения. Возможность компенсации морального вреда, причиненного действиями нотариуса, законом вообще не предусмотрено.

Например, в 2017 году Дзержинский районный суд г. Оренбурга рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по иску У. к нотариусу г.Оренбурга и Страховому публичному акционерному обществу «РЕСО - Гарантия» о признании действий незаконными, взыскании упущенной выгоды, возмещении морального вреда, пришел к выводу о том, что «действия по регистрации завещания» не являются нотариальными действиями, которыми можно причинить вред, и за которые установлена ответственность нотариуса в соответствии с Основами. В результате рассмотрения дела по существу, в удовлетворении искового заявления У. к нотариусу г. Оренбурга и Страховому публичному акционерному обществу «РЕСО-Гарантия» о признании действий незаконными, взыскании упущенной выгоды, возмещении морального вреда, судом отказано⁸.

Аналогичные выводы можно сделать не только в отношении нотариусов, но и нотариальной палаты. В подтверждение сказанного можно привести доводы Оренбургского областного суда, который в апелляционном определении от 14 июня 2017 г. по делу № 33-4237/2017 указал, что поскольку субъектами спорных наследственных правоотношений выступают наследники, нотариальная палата Оренбургской области является ненадлежащим ответчиком, требования к которому удовлетворению не подлежат⁹.

Также в практике районных судов нотариусы привлекались к участию в наследственном деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора. В Обобщении судебной практики рассмотрения дел, вытекающих из наследственных правоотношений, подготовленном Оренбургским областным судом, указано, что вопрос о том, должен ли быть привлечен к участию в деле нотариус и в каком качестве, в законодательном порядке не решен. Однако практика рассмотрения судами области дел указанной категории свидетельствует о том, что в большинстве случаев нотариусы привлекались к участию в деле в качестве заинтересованных лиц, третьих лиц на стороне ответчика, не заявляющих самостоятельных требований, либо допрашивались в качестве свидетелей. Наиболее целесообразным, по мнению Областного суда, представляется участие нотариуса в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, поскольку решение по данному делу может повлиять на права и обязанности нотариуса по отношению к лицам, права которых затронуты нотариальными актом¹⁰.

Так, при рассмотрении апелляционной жалобы Оренбургским областным судом решение Октябрьского районного суда г. Орска Оренбургской области было оставлено без изменения. По материалам дела Пономаренко О.А. обратилась в суд с иском заявлением к Бурцевой С.М. о признании завещания недействительным. В обоснование требований указала, что 25.06.2010 года умер ее отец П. А.К. После его смерти открылось наследство, состоящее из личных вещей и квартиры, расположенной по адресу: ***. Обратившись к нотариусу с заявлением о принятии наследства, узнала о том, что П.А.К. при жизни было составлено завещание в пользу Бурцевой-С.М., которая также обратилась к нотариусу с заявлением о принятии наследства. Согласно завещанию, удостоверенному 01.06.2010 года нотариусом Бычковой И.Л., П.А.К. завещал принадлежащую ему квартиру Бурцевой С.М. Полагала, что П.А.К. в момент составления завещания не был способен понимать значение своих действий и руководить ими, поскольку незадолго до подписания завещания перенес инсульт и принимал сильнодействующие препараты. Также указала, что волеизъявление П.А.К., выраженное в завещании от 01.06.2010 года, не соответствует действительной воле наследодателя, поскольку при жизни П.А.К. говорил о том, что наследниками принадлежащего ему имущества являются его дети: истец, дочь Базарова Г.А. и сын Пивов К.А. Ссылаясь на положения статьи 177 ГК РФ, просила суд признать недействительным завещание П. А.К., составленное и удостоверенное 01.06.2010 года нотариусом Бычковой И.Л. Определением Октябрьского районного суда г.Орска Оренбургской области от 23 декабря 2010 года к участию в деле в качестве третьего лица привлечена нотариус г.Орска Бычкова И.Л.¹¹

В данном случае позиция Оренбургского областного суда, соответствует разъяснениям, содержащимся в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29.05.2012 N 9 «О судебной практике по делам о наследовании»¹² (далее - Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.05.2012 N 9), но все же представляется противоречивой, поскольку при рассмотрении апелляционной жалобы по наследственному делу, описанному выше, был сделан правильный вывод о том, что нотариус не является субъектом спорного наследственного правоотношения.

Позиция Верховного Суда РФ в данном вопросе также неоднозначна. С одной стороны, в пункте 95 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.05.2012 № 9 указано, что при рассмотрении спора о праве, основанном на совершенном нотариальном действии, нотариус (уполномоченное должностное лицо), совершивший соответствующее нотари-

⁸ См.: Архив Дзержинского районного суда г. Оренбурга. Дело № 2-2695/2017.

⁹ См.: Архив Оренбургского областного суда. Дело № 33-4237/2017.

¹⁰ См.: Обобщение судебной практики рассмотрения дел, вытекающих из наследственных правоотношений. URL: http://oblsud.orb.sudrf.ru/modules.php?id=236&name=docum_sud (дата обращения: 01.06.2020).

¹¹ См.: Архив Оренбургского областного суда . Дело № 33-960/2012.

¹² О судебной практике по делам о наследовании: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2012 г. № 9 // Российская газета. 2012. № 127.

альное действие, привлекается к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельного требования относительно предмета спора. С другой стороны, в пункте 17 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.06.2008 № 11 «О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству» отмечается, что «возможность участия тех или иных лиц в процессе по конкретному делу определяется характером спорного правоотношения и наличием материально-правового интереса ... определение возможного круга лиц, которые должны участвовать в деле, начинается с анализа правоотношений и установления конкретных носителей прав и обязанностей»¹³. Таким образом, перечень лиц, участвующих в деле (в том числе - третьих лиц), Верховный суд РФ обуславливает характером спорного правоотношения и наличием материально - правового интереса.

Суды привлекают к участию в деле нотариусов в качестве третьих лиц и по делам о восстановлении срока для принятия наследства. Так, Копырулина В.Я. обратилась в суд с иском заявлением, в котором просила о восстановлении срока для принятия наследства после смерти ... сына Б.. В качестве причин пропуска срока для принятия наследства указала на то, что после смерти находилась в подавленном состоянии и не смогла оформить в установленный законом срок наследственные права. В связи с чем, ссылаясь на положения статей 1154, 1155 ГК РФ, просила суд восстановить срок для принятия наследства, открывшегося после смерти Б. и состоящего из денежных средств, хранящихся на счете в АКБ «Форштадт» и признать за ней право собственности на указанные денежные средства. К участию в деле Ленинским районным судом в качестве соответчика привлечено ТУФА в Оренбургской области, в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований, - нотариус г. Оренбурга Кузнецова Н.В.¹⁴

Рассматривая и разрешая дело о наследовании, суды должны учитывать тот факт, что нотариусы не являются субъектами материального наследственного правоотношения. Привлечение в процесс третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, по смыслу законодательства, связано с тем, что решение по делу может повлиять на их права или обязанности по отношению к одной из сторон (статья 43 ГПК РФ). Однако судебное решение не может повлиять на наследственные права и обязанности нотариуса, выдавшего свидетельство о праве на наследство, или удостоверившего завещание, поскольку он не является участником наследственного правоотношения.

В научной литературе под третьими лицами, не заявляющими самостоятельных требований отно-

сительно предмета спора, понимаются субъекты, участвующие на стороне истца или ответчика в связи с тем, что решение по делу может повлиять на их права или обязанности по отношению к одной из них¹⁵. Согласно части 1 статьи 43 ГПК РФ они могут быть привлечены к участию в деле по ходатайству лиц, участвующих в деле, или по инициативе суда. Одним из юридических оснований привлечения в процесс третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, выступает возможное право регресса. Поэтому, выступая на стороне ответчика, третье лицо тем самым защищает свой интерес, связанный с защитой его от возможного в будущем процесса, обусловленного предъявлением к нему ответчиком иска.

Также привлечение в процесс третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, может быть связано с его иным юридическим интересом. Однако говоря о влиянии решения суда на права или обязанности третьих лиц, законодатель имеет в виду их материальные права или обязанности, связанные со спорным правоотношением, при этом речь идет о наличии не любых материально-правовых отношений третьего лица со стороной, а о сочетании двух правоотношений, объединенных общими субъектами, одно из которых находится вне сферы судебного исследования¹⁶.

Третьи лица, не заявляющие самостоятельных требований относительно предмета спора, пользуются процессуальными правами и несут процессуальные обязанности стороны, за исключением права на изменение основания или предмета иска, увеличение или уменьшение размера исковых требований, отказ от иска, признание иска, а также на предъявление встречного иска и требование принудительного исполнения решения суда. При этом данные субъекты процессуальных правоотношений наделены правом выступать участниками мирового соглашения в случаях, если они приобретают права либо на них возлагается обязанность по условиям данного соглашения.

Как справедливо отмечал Р.Е. Гукасян, принимая меры к мирному урегулированию спорного вопроса, суд способствует решению спора на взаимоприемлемых для сторон условиях, а также прививает им навыки самостоятельного урегулирования возникающих разногласий по имущественным вопросам¹⁷. Мировое соглашение не всегда включает в себя акт распоряжения материальным правом, но всегда является юридическим фактом в области гражданского процессуального права¹⁸. Поскольку мировое соглашение предполагает возможность подтверждения или же принятия на себя определенной обязанности,

¹³ О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.06.2008 N 11 (ред. от 09.02.2012) // Российская газета. 2008. № 140.

¹⁴ См.: Архив Ленинского районного суда г. Оренбурга. Дело № 2-2553/2019.

¹⁵ См.: Шакарян М.С. Третьи лица, не заявляющие самостоятельных требований на предмет спора // Советская юстиция. 1966. № 19. С. 19.

¹⁶ См.: Шакарян М.С. Участие третьих лиц в советском гражданском процессе. М, 1990. С. 12.

¹⁷ См.: Гукасян Р.Е. О мировых соглашениях // Известия высших учебных заведений. Изд-во Ленинградского университета, 1965. № 4. С. 95.

¹⁸ См.: Гукасян Р.Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. Саратов, 1970. С. 130.

то эти действия могут быть совершены лишь участниками материальных правоотношений, которыми являются такие участвующие в деле лица, на чьих правах или же обязанностях может отразиться судебное решение, то есть участвующие в деле лица, имеющие к делу материальный (личный) интерес¹⁹.

Таким образом, представляется невозможным заключение нотариусом мирового соглашения со сторонами наследственного спора, поскольку последнее, как отмечается в научной литературе, является одним из наиболее удобных способов окончания гражданского спора²⁰.

Безусловно, предметом рассмотрения наследственного дела может выступать и иное правоотношение. Нотариус, не являясь участником наследственных, вступает в иные по своему характеру правоотношения. Для того, чтобы конкретное лицо могло выступать в процессе в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, оно должно быть участником именно гражданского правоотношения, отличительным признаком которого является равенство его субъектов. Однако нотариат определяется как самостоятельная система государственных органов и должностных лиц, призванных охранять права и законные интересы граждан и юридических лиц путем совершения нотариальных действий. Нотариусы осуществляют свою деятельность от имени государства (ст. 1 Основ), тем самым выполняя публичные функции. В таких условиях правоотношения, возникающие между нотариусом и лицом, обратившимся к нему за совершением нотариального действия, являются публично – правовыми. Об этом указывает и Оренбургский областной суд, когда подчеркивает, что при рассмотрении судами споров о признании завещаний, свидетельств о праве на наследство недействительными, суд общей юрисдикции осуществляет своего рода косвенный судебный контроль за действиями и актами нотариуса, поскольку права и обязанности сторон, по поводу осуществления которых возник спор, основаны на нотариально удостоверенной сделке²¹.

Следует заключить, что поскольку нотариус не является субъектом гражданского материального правоотношения по отношению к сторонам наследственного процесса, то привлечение его в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, является ошибочным.

В свою очередь, законом (статья 49 Основ законодательства РФ о нотариате) предоставлено право любому заинтересованному лицу, которое считает неправильным совершенное нотариальное дей-

ствие или которому отказано в совершении последнего, право обратиться в суд с соответствующим заявлением в порядке, предусмотренном главой 37 ГПК РФ.

Например, Веденская Н.В. обратилась в суд в порядке, предусмотренном статьей 310 ГПК РФ, с заявлением об отмене постановления нотариуса об отказе в совершении нотариального действия. В обоснование требований указала, что Р.Г.М., умершая 18.01.2010 года, при жизни завещала ей квартиру №2. 1/3 доля указанной квартиры принадлежала наследодателю на основании договора приватизации от 15.03.1993 года, 1/3 доля – на основании свидетельства от 01.02.2005 года о праве на наследство после смерти супруга – Р. В.В., умершего 30.07.2004 года. Кроме того, 1/3 доля в указанной квартире принадлежала Р. В.А., умершей 17.07.1999 года, которая являлась мачехой Р. В.В. После смерти матери Р.Г.М. она, Веденская Н.В., обратилась к нотариусу с заявлением о выдаче ей свидетельства о праве на наследство по завещанию, в том числе на квартиру (в 1/1 доле) № 2. Нотариус Пасичная В.П. отказала ей в выдаче свидетельства о праве на наследство, сославшись на статью 72 Основ законодательства о нотариате. Причиной данного отказа послужила невозможность установления наследственных отношений между Р. В.А. и Р. В.В.. Заявитель просила суд признать незаконным постановление нотариуса города Орска Оренбургской области Пасичной В.П. от 28.10.2011 года об отказе в совершении нотариального действия в виде выдачи свидетельства о праве на наследство на долю квартиры, принадлежащую Р. В.А., умершей 17.07.1999 года; обязать нотариуса выдать свидетельство о праве на наследство на долю указанной квартиры, принадлежащую Р. В.А. Нотариус был привлечен к участию в деле в качестве заинтересованного лица²².

При рассмотрении и разрешении дел о восстановлении срока для принятия наследства суды ошибочно привлекали нотариусов и в качестве заинтересованных лиц. Такое положение было обусловлено тем, что судами допускалось неправильное применение норм гражданского процессуального законодательства - дела рассматривались по правилам особого, а не искового производства²³. Однако в настоящее время суды таких ошибок не допускают.

Таким образом, в делах о наследовании нотариус не должен выступать ни в качестве ответчика, ни третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора. Поскольку сведения, которыми может обладать нотариус по наследственному делу, зачастую имеют принципиальное значение для его разрешения, необходимо при-

¹⁹ См.: Гукасян Р.Е. Там же. С. 154.

²⁰ См.: Пятилетов И.М. Распоряжение сторон гражданскими материальными и процессуальными правами в суде первой инстанции: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1970. С. 228.

²¹ См.: Обобщение судебной практики рассмотрения дел, вытекающих из наследственных правоотношений. URL: http://oblsud.orb.sudrf.ru/modules.php?id=236&name=docum_sud (дата обращения: 01.06.2020).

²² См.: Архив Оренбургского областного суда. Дело № 33-387/2012.

²³ См.: Обобщение судебной практики рассмотрения дел, вытекающих из наследственных правоотношений. URL: http://oblsud.orb.sudrf.ru/modules.php?id=236&name=docum_sud (дата обращения: 01.06.2020).

влекать последнего в качестве свидетеля. Соответствующее разъяснение представляется рациональным включить в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2012 г. № 9.

Библиографический список

1. Гукасян Р.Е. О мировых соглашениях // Известия высших учебных заведений. – 1965. – № 4. – С. 95.
2. Гукасян Р.Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. – Саратов, 1970. – С. 130.
3. Завойкина Н. Правовое регулирование ответственности нотариуса // Эж - ЮРИСТ. – 2006. – № 25.
4. Пятилетов И.М. Распоряжение сторон гражданскими материальными и процессуальными правами в суде первой инстанции: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1970. – С. 228.
5. Судебная практика по наследственным спорам. Книга 2. Руководитель коллектива составителей П.В. Крашенинников. – М.: «Статут», 2004. – С. 146-147.
6. Шакарян М.С. Третьи лица, не заявляющие самостоятельных требований на предмет спора // Советская юстиция. – 1966. – № 19. – С. 19.
7. Шакарян М.С. Участие третьих лиц в советском гражданском процессе. – М., 1990. – С. 12.
8. Янева Р.Р. Лица, участвующие в делах искового производства, связанных с наследованием // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – 2008. – Выпуск 14. – С. 227.

Рецензент: Томина А.П., заведующий кафедрой гражданского права и процесса Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

Раздел третий

УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

РЕЗЕПКИН АЛЕКСАНДР МИХАЙЛОВИЧ

доцент кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики, кандидат юридических наук, доцент Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, post@oimsla.edu.ru

ОБЖАЛОВАНИЕ ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЙ) И РЕШЕНИЙ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ УГОЛОВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

REZEPKIN ALEKSANDR MIKHAILOVICH

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

APPEAL AGAINST ACTIONS (OMISSIONS) AND DECISIONS OF OFFICIALS CONDUCTING CRIMINAL PROCEEDINGS

Аннотация. В статье исследован внесудебный и судебный процессуальный порядок рассмотрения жалоб на действия (бездействия) и решения должностных лиц, высказываются собственные теоретические суждения.

Ключевые слова: обжалование действий (бездействий), решений должностных лиц, судебный контроль, состязательность, процессуальные документы, медиация, защита прав, свобод и законных интересов личности.

Review. The article examines the extrajudicial and judicial procedural procedure for considering complaints about actions (inaction) and decisions of officials, and makes his own theoretical judgments.

Key words: appeal of actions (inaction), decisions of officials, judicial control, competition, procedural documents, mediation, protection of the rights, freedoms and legitimate interests of the person.

Обжалование действий, решений суда и должностных лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство, прошло тернистый путь своего эволюционного развития. Поскольку судебное обжалование действий и решений органов государственного управления, за расширение которого выступали многие представители науки государственного и административного права¹, возведено в конституционный принцип лишь 1977 году. Вместе с тем ст. 58 Конституции СССР, закрепив право граждан на обращение в суд, отсылала к закону, который должен был определить порядок реализации этого права. Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомерных дей-

ствий должностных лиц, ущемляющих права граждан»² 20 октября 1987 года был принят с большим временным разрывом. Предусмотренная в первоначальной редакции этого закона³ инстанционность обжалования была упразднена, и гражданин получил право на непосредственное обращение в суд независимо от предварительного рассмотрения жалобы в административном порядке. 2 ноября 1989 года данный нормативный акт был дополнен правом гражданина обжаловать не только действия должностных лиц, но и решения органов государственного управления индивидуального характера. Примечательно то, что право на судебное обжалование еще более было

¹ См.: Левин Б.Р. К вопросу об ответственности // Советское государство и право. 1947. № 6; Боннер А.Т., Бахрах Д.Н. Административная юстиция: развитие и проблемы совершенствования // Советское государство и право. 1975. № 8. С.13-21; Ремнев В.И. Право жалобы и административная юстиция в СССР // Советское государство и право. 1986. № 6.

² См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. № 42. Ст.692.

³ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. № 26. Ст.388.

расширено Законом РФ от 27 апреля 1993 года «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»⁴. Кроме того, судебный порядок разрешения споров между гражданином и органом исполнительной власти был установлен и рядом других законодательных актов РФ. И, наконец, свое завершение этот процесс получил в Конституции РФ ст. 46, которая не только провозгласила право каждого на судебную защиту (ч. 1), но и возможность неограниченного обжалования в судебном порядке действий (бездействий) и решений органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, затрагивающих права, свободы, законные интересы человека и гражданина (ч. 2). В связи с появлением этой нормы стало возможным говорить о праве граждан на судебную защиту от незаконных действий и решений органов следствия, дознания, прокуратуры, являющихся органами государственной власти, и следователей, дознавателей, прокуроров как должностных лиц.⁵

Естественным продолжением ч. 2 ст. 45 и ч.ч. 1,2 ст. 46 Конституции РФ стал УПК РФ⁶, где существенным образом усилены гарантии права на обжалование процессуальных действий и решений государственных органов и должностных лиц, что обусловлено не случайным, а намеренным жестом законодателя, посредством закрепления вышеупомянутого права в качестве основополагающего начала (ст. 19 УПК), и норм, регламентирующих порядок обжалования действий (бездействий) и решений участников уголовного судопроизводства в общих положениях (глава 16 УПК), распространяющихся на все стадии уголовного судопроизводства, которые конкретизируются в нормах, регулирующих досудебное или судебное производство путем указания лиц, которые обладают правом на подачу жалобы, требований к содержанию жалобы, оснований и срока подачи жалобы, а также решений, которые могут быть приняты по жалобе компетентным лицом. Кроме того, положения ст. 46 Конституции РФ находят свое отражение в недопустимости уголовного или какого-либо иного преследования за подачу жалобы; в отсутствии установленной законом специальной формы жалобы; вне зависимости решения по существу дела от факта подачи жалобы и т.д.

Обращаясь к положениям ст. 123 УПК, необходимо отметить то, что право на обжалование действий (бездействий) и решений дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа, прокурора и суда предоставлено не только стороне обвинения (п. 18 ст. 42, ст. 43, п. 17 ст. 44, ст. 45 УПК), стороне защиты (п. 10 ст. 46, п.п. 14,18 ст. 47, п. 10 ст. 53, п.п. 12,14 ст. 54, ст. 55 УПК) и иным участникам уголовного судопроизвод-

ства (глава 8 УПК), но и так называемым «иным лицам» в той части, в которой производимые процессуальные действия и принимаемые процессуальные решения затрагивают их интересы. Примером тому может служить жалоба, поданная лицом, в чьем помещении был произведен обыск, вследствие чего было допущено не вызываемое необходимостью повреждение имущества (п. 6 ст. 182 УПК), или лицом, на имущество которого наложен арест (ст. 115 УПК). Все это позволяет прогнозировать наиболее полную и эффективную возможность заинтересованных лиц реализовать в условиях состязательной процедуры свои права, свободы и законные интересы в споре с представителями государственно-властных структур. Вместе с тем, в главе 16 УПК изложены только общие правила, касающиеся принесения жалоб и их рассмотрения в досудебных стадиях и в суде. При этом наиболее полным образом регламентирован судебный порядок рассмотрения жалоб на постановления и решения дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа или прокурора судом (ст. 125 УПК). Очевидно, это, по справедливому утверждению П.А. Лупинской, связано с принципиально новым направлением обеспечения права на судебную защиту в досудебных стадиях. Поскольку ранее существовавший порядок, когда решения, принятые на досудебном производстве по уголовному делу, могут быть обжалованы только прокурору, был признан, хотя и не совсем своевременно, Конституционным Судом РФ, противоречащим ст. 46 Конституции РФ о праве каждого на судебную защиту.⁷ Именно поэтому, ныне действующий УПК предоставляет участникам досудебного производства право выбора обращения с жалобой к прокурору, руководителю следственного органа или в суд.⁸ В этой связи, невольным образом возникает вопрос, оправдано ли установление подобного альтернативного варианта поведения, а главное, не приведет ли это к дублированию соответствующих функций прокурора, руководителя следственного органа и суда? Как представляется, для ответа необходимо проанализировать положения статей 124 и 125 УПК.

Порядок обжалования действий органов предварительного расследования, прокурору и руководителю следственного органа практически не изменился по сравнению с тем, который был закреплен в ст. 218-220 УПК РСФСР. Разница, хотя и принципиальная, заключается лишь в том, что обжалованию подлежат не только действия, но и бездействия, решения должностных лиц, а также за прокурором и руководителем следственного органа закреплено право самостоятельного продления срока рассмотрения жалобы в установленных уголовно-процессуальным

⁴ См.: Ведомости съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 19. Ст. 685.

⁵ См.: Лазарева В.А. Судебная власть и ее реализация в уголовном процессе. Самара, 1999. С. 81-82.

⁶ Далее по тексту УПК.

⁷ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 29 апреля 1998 г.// СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2142.

⁸ См.: Лупинская П.А. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации. М.: Юрист, 2003. С. 323.

законом случаях с 3 до 10 суток. Относительно процедуры рассмотрения прокурором и руководителем следственного органа жалоб следует сказать о том, что она не носит процессуального характера в традиционном понимании значения смысла этого словосочетания, поскольку не согласуется с идеей состязательного досудебного производства. Очевидно, именно поэтому в ст. 124 УПК отражены только приоритетные её составляющие: срок, обязательность вынесения мотивированного постановления, а также уведомление заявителя о соответствующем решении, которое принято, и возможности его дальнейшего обжалования. Примечательно то, что некоторыми учеными критикуется используемый в ст. 124 и 125 УПК термин «заявитель», ссылаясь на то, что он неоднократно упоминается в УПК в главе, посвященной возбуждению уголовного дела. «В связи с этим представляется, что, в целях избежания путаницы, ст. 125 должна дать лицу, в чьих интересах подается жалоба, другое наименование».⁹ Между тем, как мы полагаем, в данном случае не следует усматривать общепринятую в процессуальной науке тенденциозность, поскольку практика идет по другому пути и под термином «заявитель» понимается никто иной, как предполагаемый субъект, нуждающийся в помощи вследствие того, что его права, свободы и законные интересы нарушены действиями (бездействиями), решениями определенного круга лиц.

Характеризуя порядок рассмотрения жалобы прокурором и руководителем следственного органа, особо необходимо отметить ч. 4 ст. 124 УПК, согласно которой дознаватель, следователь вправе обжаловать действия (бездействия) и решения прокурора или руководителя следственного органа соответственно вышестоящему прокурору или руководителю вышестоящего следственного органа, что подчеркивает относительную самостоятельность следователя (п. 5 ч. 2 ст. 38 УПК), в некотором роде дознавателя, который, может обжаловать с согласия начальника органа дознания, решения прокурора, а равно указания прокурора и начальника органа дознания (п.п. 1.2 ч. 3 и ч. 4 ст. 41 УПК). Считаем, что данный подход позволяет повысить качество принимаемых решений посредством дополнительной системы контроля в рамках соответствующего ведомства, предполагая, что осуществление прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия должным образом обеспечит быстрое и эффективное устранение нарушений уголовно-процессуального закона, с последующим привлечением к ответственности виновных в этом участников уголовного судопроизводства. Руководствуясь ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, следует всегда помнить о том, что лицо, отстаивающее свои за-

конные интересы и права посредством обращения с жалобой к прокурору, не может быть лишено возможности добиваться их защиты в установленном законом судебном порядке.

Анализируя положения ст. 125 УПК, касающиеся предмета обжалования, в научной среде процессуалистов сложилось неоднозначное мнение, подпитанное, по сути, небезосновательной аргументацией, заслуживающей особого, как представляется, пристального внимания. Условно ученых-процессуалистов в этом вопросе можно разделить на два диаметрально противоположных лагеря. К одному из них примыкают те, которые считают наиболее отвечающей существу судебной защиты обязательство суда принять к своему производству любую жалобу на действия и решения должностного лица, осуществляющего уголовное преследование.¹⁰ Причем обоснование данной позиции ученые, являясь приверженцами апробированной методики, весьма логично усматривают в ст. 491 Устава уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 года, где указывалось на право всех, участвующих в деле лиц, приносить жалобы на любые следственные действия, нарушающие и стесняющие их права. Что нашло свое отражение в Концепции судебной реформы в Российской Федерации.¹¹ Другому лагерю процессуалистов присущ более взвешенный, отвечающий духу нового времени подход либерально-демократической направленности. Суть, которого сводится не к тотальному судебному контролю, а рассмотрению судом жалоб на действия (бездействия) решения должностных лиц, способных причинить вред конституционным правам и свободам, либо затруднить доступ граждан к правосудию. Что, как нам представляется, в полной мере согласуется не только с содержанием ст. 125 УПК, но и её теперь уже историческим прошлым, постановлением Конституционного Суда РФ от 23 марта 1999 года № 5-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 133, ч. 1 ст. 218 и ст. 220 УПК РСФСР 1960 года». В данном постановлении было признано за заинтересованными лицами право на обжалование в тех случаях, когда действиями и решениями порождаются последствия, выходящие за рамки собственно процессуальных отношений и приводящие к нарушениям конституционных прав и свобод, которые уже не могут быть надлежащим образом восстановлены в ходе последующего судебного контроля. Кроме того, из сути ст. 125 УПК вытекает и то, что сам факт нарушения конституционных прав, свобод и законных интересов личности является основанием обращения не только к прокурору или руководителю следственного органа, но и в суд за защитой в ходе досудебного производства по уголовному делу. Нельзя не согласиться с мнением В.А. Лазаревой, которая считает, что стремление указать в

⁹ См.: Максимов О.А. Обжалование действий и решений должностных лиц // Материалы международной научно-практической конференции, посвященной принятию нового Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. М., 2002. С. 45.

¹⁰ См.: Демидов И.Ф. Проблема прав человека в российском уголовном процессе (концептуальные положения). М., 1996. С. 75-79; Ларин А. Постановление следователя об отказе в возбуждении уголовного дела можно обжаловать в суд // Российская юстиция. 1998. № 9. С. 18.

¹¹ См.: Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М., 1991. С. 44.

законе исчерпывающий перечень действий и решений органов расследования, требующих судебного контроля, представляется не только не осуществимым, но и принципиально неверным. Поскольку любые попытки законодательного закрепления подлежащих судебному обжалованию процессуальных актов предварительного расследования способны обернуться ограничениями права на судебную защиту. Ибо принципиальное положение Конституции РФ о непосредственном действии прав и свобод человека и гражданина (ст. 18) позволяет утверждать, что только прямой запрет может ограничивать права гражданского лица, а право на защиту, как известно не может быть ограничено ни при каких обстоятельствах.¹² Учитывая изложенное, становится ясно, почему законодатель не устанавливает в ст. 125 УПК: ни исчерпывающего круга лиц, правомочных к возбуждению проверочной процедуры; ни перечня процессуальных актов, которые могут быть обжалованы; ни специальных требований к форме и содержанию жалобы заявителей; ни жестко установленного срока реализации права на судебную защиту; ни особых требований к самой процедуре разрешения спора. Достаточно разумным является и срок, в течение которого суд обязан разрешить поступившую жалобу (5 суток), поскольку заинтересованные лица имеют достаточно времени, как для того, чтобы ознакомиться с предметом возникшего спора и подготовить возможные свои возражения, так и для своевременного внесения в суд связанных с этим ходатайств.¹³

Вместе с тем, нужно отметить следующие четыре группы процессуальных актов (документов), входящих в предмет судебного обжалования, получивших распространение в уголовно-процессуальной действительности:

1. Связана с решениями публичных процессуальных органов, которые ограничивают конституционное право граждан (ст. 18, 46, 52 Конституции РФ) на доступ к правосудию, к судебной защите своих нарушенных прав и интересов. Это прежде всего жалобы на:

- решение об отказе в приеме сообщения о преступлении (ч. 5 ст. 144 УПК);
- решение об отказе в возбуждении уголовного дела (ч. 1 ст. 125, ч. 5 ст. 148 УПК);
- решение о прекращении производства по уголовному делу или прекращении уголовного преследования в отношении определенных лиц (ч. 1 ст. 125, ч. 2 ст. 214 УПК);
- решение о приостановлении производства по уголовному делу (ст. 208 УПК);
- решение о продлении срока следствия по уголовному делу (ст. 162 УПК);

2. Касается применения тех или иных мер процессуального принуждения. К примеру, обжалование заинтересованными участниками процесса законно-

сти и обоснованности применения мер пресечения (ч. 3 ст. 101 УПК) и законности, обоснованности применения иных мер процессуального принуждения (ст. 111, 118 УПК);

3. Затрагивает решения публичных процессуальных органов принятыми по заявленным сторонами ходатайствам (ст. 122, ч. 4 ст. 159 УПК);

4. Зависит от процедуры или результатов производства отдельных следственных действий, в том числе и тех, которые проводились на основании судебного решения (ч. 1 ст. 165 УПК).

Все из вышеперечисленных групп объединяет единство предмета, пределов и процедуры судебной проверки, которая если и различается в частностях, тем не менее, остается единой, по сути, формой отправления правосудия, формой разрешения социально-правового (конфликта) сторон, посредством судебной процедуры и общеобязательного судебного акта, выступающего актом применения права, актом правосудия.¹⁴

Как нам представляется, процедуру рассмотрения жалоб на действия (бездействия) и решения лиц, ведущих предварительное расследование, можно с уверенностью назвать состязательной. Поскольку в судебном заседании, как и полагается, участвует заявитель и его защитник, законный представитель, представитель, если они участвуют в деле, иные лица, чьи интересы непосредственно затрагиваются обжалуемым действием (бездействием) или решением, а также с участием прокурора. Неявка лиц, своевременно извещенных о времени рассмотрения жалобы и не настаивающих на её рассмотрении с их участием не является препятствием для рассмотрения жалобы судом (ч. 3 ст. 125 УПК). Кроме того, жалобы, подлежащие рассмотрению судом, рассматриваются в открытом судебном заседании, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 241 УПК. Все это ставит процедуру судебного рассмотрения жалоб на досудебном производстве по уголовному делу в привилегированное положение по сравнению с порядком рассмотрения жалобы прокурором и руководителем следственного органа. Главным образом в виду особого правового положения и беспристрастной, независимой роли суда, а также четко урегулированной уголовно-процессуальным законом состязательности сторон.¹⁵ Поскольку прокурор и руководитель следственного органа, отвечающие за законность действий органов расследования и их результаты, по существу, как и дознаватель, следователь, представляют государственные инстанции, осуществляющие уголовное преследование и обвинение. В связи с чем, обжалование незаконности действий прокурору или руководителю следственного органа фактически означает, что жалобы на действия органов уголовного преследования рассматриваются теми же, кто их осуществляет.¹⁶ В то время, как независимость, под-

¹² См.: Лазарева В.А. Судебная власть и ее реализация в уголовном процессе. Самара, 1999. С. 86-87.

¹³ См.: Ковтун Н.Н. Судебный контроль в уголовном судопроизводстве России. Нижний Новгород, 2002. С. 195-196.

¹⁴ См.: Ковтун Н.Н. Указ. соч. С. 146-148.

¹⁵ См.: Резепкин А.М. Суд и его процессуальная роль в уголовном судопроизводстве // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2012. № 16. С. 98-100.

¹⁶ См.: Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Т.Г. Морщаковой // Российская газета. 1999. 15 апреля.

чиняющегося только закону, суда обеспечивает его беспристрастность и незаинтересованность в результате рассмотрения жалобы. Закрепленное Конституцией РФ право на судебную защиту является важной гарантией прав и свобод каждого гражданина. Выполнение государством, провозгласившим человека высшей ценностью, принятой на себя обязанности признавать, соблюдать и защищать его права и свободы предполагает заботу о реальном осуществлении конституционных принципов и создании необходимых гарантий справедливого рассмотрения жалоб участников уголовного процесса и эффективного восстановления нарушенных прав и свобод». ¹⁷

Проведенный нами анализ рассмотрения 35 судами общей юрисдикции Оренбургской области, в составе 58 штатных единиц судей на соответствующий отчетный период с 2008 г. по 2018 г. обращений граждан, по приведенным выше 4 группам процессуальных актов, среди которых принимались во внимание главным образом жалобы, поданные в ходе досудебного производства позволяет утверждать о том, что их количество снизилось, между тем, по-прежнему остается востребованным средством защиты прав, свобод и законных интересов в рамках контрольных полномочий суда, и составляет менее 20 % от общего количества жалоб, рассмотренных судом. ¹⁸ Примечательно то, что граждане в последнее время все более склонны обжаловать действия (бездействия), решения должностных лиц не только в суд (56 % случаев), но и прокурору (43 % случаев), крайне редко руководителю следственного органа (менее 1 % случаев от общего числа жалоб по рассматриваемому вопросу). Как нам представляется, в приведенных статистических данных не нужно усматривать негативную составляющую, в основе которой лежит недоверие физических и юридических лиц органам судейского сообщества, которые в лице судей всегда рассматривались в качестве наиболее действенного гаранта защиты прав, свобод и законных интересов личности. По нашему мнению, причина нежелания обращаться по обозначенным вопросам в суд связана с одной стороны практикой реализации положений главы 16 УПК, а с другой наметившейся позитивной тенденцией разрешения спора, социально-правового конфликта во внесудебном порядке. Традиционный подход, характеризующий зрелость общества и его уровень правовой культуры сводился к анализу показателей юридической грамотности, а главное росту числа обращений граждан в органы государственной власти за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, среди которых лидером был суд, признаваемый эталоном независимости и беспристрастности. Однако, с течением времени состоятельность критериев обозначенного подхода следует поставить под сомнение. Поскольку,

по нашему глубокому убеждению, основным индикатором подлинного уровня правовой культуры населения конкретно рассматриваемого государства при всей сложности и многогранности данного понятия должен выступать досудебный порядок разрешения споров, путем обращения во внесудебные органы государственной власти, либо в независимые профессиональные сообщества адвокатов и медиаторов. Юридически грамотные, сведущие, интеллигентные лица всегда постараются приложить максимум правовых, социальных, экономических и как нестранно нравственно-культурных усилий для профилактики конфликта, а в случае его возникновения, разрешения цивилизованным путем, по возможности, избегая помощи должностных лиц органов государственной власти. Именно поэтому, в заключении настоящего исследования считаем важным обратить внимание на вопрос медиации в уголовном процессе РФ.

Несмотря на то, что в Российской Федерации медиация главным образом распространяется на гражданские правоотношения, в том числе связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, а также споры, возникающие из институтов трудового и семейного права ¹⁹, считаем важным уделить ей особое внимание, главным образом останавливаясь, преимущественно на решении вопроса о возможности заключения и предмете медиативного соглашения между сторонами, представляющими функции обвинения и защиты. Мы относим себя к числу тех авторов, что выступают за введение в уголовный процесс досудебной медиации. ²⁰

Представляется, что справедливо возложить на сотрудников органов следствия и дознания обязанность, в тех же случаях и по тем же основаниям, что предусмотрены ст. 25 УПК и ст. 76 УК РФ, извещать стороны о их праве заключить медиативное соглашение с помощью независимого посредника – медиатора и закрепить эту обязанность в ст. 38 и 41 УПК. В связи с чем, следует дополнить соответствующими правами потерпевшего в ч. 2 ст. 42 УПК, подозреваемого, обвиняемого, подсудимого в ст. 46, 47, 267 УПК. В досудебном производстве заключение медиативного соглашения должно стать прерогативой сторон, при условии его не противоречия установленным законом требованиям, под контролем специально уполномоченных должностных лиц, а в судебных стадиях волеизъявление сторон должно утверждаться судом и являться одним из его полномочий, выступающим гарантией защиты прав и интересов, лишь по делам частного обвинения (ч. 1 ст. 20 УПК), а также при совершении лицом впервые (по правилам ст. 76 УК РФ) преступления небольшой тяжести (ч. 2 ст. 15 УК РФ).

При этом в процедуре медиации должен действовать запрет на участие в ней защитника (адвока-

¹⁷ См.: Лазарева В.А. Указ. соч. С. 105.

¹⁸ См.: Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению уголовных дел. Форма № 6. УСД по Оренбургской области.

¹⁹ См.: п. 2 ст. 1 ФЗ № 193 от 27.07.2010 г. «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (ред. от 23.07.2013 г.).

²⁰ Михайловская И.Б. Уголовно-процессуальное законодательство РФ 2001 - 2011 гг.// Сб. науч. ст. М. 2012. С. 89; Арутюнян А.А. Медиация в уголовном процессе: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 59. и др.

та). Ввиду того, что медиация в уголовном судопроизводстве представляет собой примирение сторон, достигаемое с помощью независимого от участников уголовного судопроизводства посредника (медиатора), который способствует достижению соглашения между сторонами.²¹

Медиативная процедура в уголовном процессе РФ, несмотря на изначально понятный ограничен-

ный характер практики применения, может рассматриваться не только в качестве способа разрешения отдельных правовых конфликтов, но и альтернативы процессуального порядка обжалования действий (бездействий) и решений должностных лиц, усиливая при этом диспозитивные начала, снижая затраты на обеспечение системы уголовного преследования и исполнения наказаний.

Библиографический список

1. Арутюнян А.А. Медиация в уголовном процессе: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2012. – 32 с.
2. Боннер А.Т., Бахрах Д.Н. Административная юстиция: развитие и проблемы совершенствования // Советское государство и право. – 1975. – № 8. – С. 13-21.
3. Демидов И.Ф. Проблема прав человека в российском уголовном процессе (концептуальные положения). – М., 1996. – 93 с.
4. Дубровин В.В. От примирения сторон к медиации в уголовном судопроизводстве России // Библиотека криминалиста. – 2011. – № 1. – С. 90-95.
5. Ковтун Н.Н. Судебный контроль в уголовном судопроизводстве России. – Нижний Новгород, 2002. – 331 с.
6. Концепция судебной реформы в Российской Федерации. – М., 1991. – 110 с.
7. Лазарева В.А. Судебная власть и ее реализация в уголовном процессе. – Самара, 1999. – 136 с.
8. Ларин А. Постановление следователя об отказе в возбуждении уголовного дела можно обжаловать в суд // Российская юстиция. – 1998. – № 9. – С. 18-20.
9. Левин Б.Р. К вопросу об ответственности // Советское государство и право. – 1947. – № 6.
10. Лупинская П.А. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации. – М.: Юрист, 2003. – 1008 с.
11. Максимов О.А. Обжалование действий и решений должностных лиц: Материалы международной научно-практической конференции, посвященной принятию нового Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. – М., 2002. – 246 с.
12. Михайловская И.Б. Уголовно-процессуальное законодательство РФ 2001 - 2011 гг. // Сб. науч. ст. – М., 2012. – С. 89-91.
13. Резепкин А.М. Суд и его процессуальная роль в уголовном судопроизводстве // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – 2012. – № 16. – С. 98-100.
14. Ремнев В.И. Право жалобы и административная юстиция в СССР // Советское государство и право. – 1986. – № 6. – С. 22-32.

Рецензент: Шамардин А.А., доцент кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

²¹ Дубровин В.В. От примирения сторон к медиации в уголовном судопроизводстве России // Библиотека криминалиста. 2011. № 1. С. 90-95.

РЕЗЕПКИН АЛЕКСАНДР МИХАЙЛОВИЧ

доцент кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики, кандидат юридических наук, доцент Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, post@oimsla.edu.ru

КАЛЮЖИНА ВИКТОРИЯ МАКСИМОВНА

студентка 3 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, vika_kalyuzhina@mail.ru

ЦИФРОВИЗАЦИЯ АДВОКАТУРЫ РФ В УСЛОВИЯХ САМОИЗОЛЯЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННОЙ ФОРМЫ ДОКУМЕНТООБОРОТА

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

KALYUZHINA VICTORIA MAKSIMOVNA

3rd year full-time student of the Orenburg Institute (branch) of the University O.E. Kutafina (MSLA), 460000, Orenburg, st. Komsomolskaya, 50, vika_kalyuzhina@mail.ru

DIGITALIZATION OF THE RUSSIAN BAR IN CONDITIONS OF SELF-ISOLATION AND PROSPECTS FOR IMPROVING THE ELECTRONIC FORM OF DOCUMENT FLOW

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, связанные с проблемными аспектами организации электронного документооборота отечественной адвокатуры в режиме самоизоляции. Приводится практика Федеральной палаты адвокатов РФ и Адвокатских палат субъектов РФ. Даются рекомендации по созданию единой электронной платформы всего адвокатского сообщества РФ.

Ключевые слова: Адвокатская палата субъекта РФ, Федеральная палата адвокатов РФ, адвокат, дистанционный режим, режим самоизоляции, цифровизация, электронный документооборот, автоматизированная информационная система (АИС), электронная платформа, электронная почта, «интернет-приемная», письменные обращения граждан, электронная подпись.

Review. The article deals with issues related to the problematic aspects of the organization of electronic document management of the domestic bar in the mode of self-isolation. The practice of the Federal chamber of lawyers of the Russian Federation and Chambers of lawyers of the subjects of the Russian Federation is given. Recommendations are given for creating a single electronic platform for the entire legal community of the Russian Federation.

Keywords: The chamber of lawyers of a subject of the Russian Federation, the Federal chamber of lawyers of the Russian Federation, lawyer, remote mode, self-isolation mode, digitalization, electronic document management, automated information system (AIS), electronic platform, e-mail, «Internet reception», written appeals of citizens, electronic signature.

Коронавирусная инфекция (COVID – 19) в современном, наукоёмком, но как впоследствии выяснилось далеко не совершенном обществе, создала условия качественно новой формации жизни и работы миллионов граждан, каждый из которых, как никогда, в режиме самоизоляции нуждается в социальных, экономических, политических, культурных, а главное правовых гарантиях. Последние выступают

в качестве фундаментальной основы, обеспечивающей реализацию прав, свобод и законных интересов в соответствующей сфере жизни граждан страны. Именно поэтому, правоохранительные органы и негосударственные профессиональные объединения в лице отечественной адвокатуры должны быть готовы в период пандемии выполнять свои функции надлежащим образом, удовлетворяя потребности в юри-

дической помощи, поскольку право на получение квалифицированной юридической помощи, равно как и право на жизнь и охрану здоровья являются неотчуждаемыми и фундаментальными конституционными правами человека, не подлежащими ограничению, в том числе в условиях чрезвычайного положения (статьи 20, 41, 48, 56 Конституции РФ¹). Что диктует безусловную и оправданную необходимость, а равно готовность обеспечения баланса при реализации указанных конституционных гарантий адвокатами в ходе осуществления ими профессиональной деятельности. Анализ последнего и будет составлять предмет настоящего исследования, в целях оптимизации адвокатской деятельности в режиме целого ряда ограничений и проблем связанных с необходимостью тотальной цифровизации профессионального сообщества адвокатов.

16 апреля 2020 г. более 45 адвокатов из нескольких десятков субъектов РФ приняли участие в обсуждении вопросов о возможности в условиях пандемии оказывать квалифицированную юридическую помощь. Адвокаты главным образом затрагивали три группы вопросов, касающихся соблюдения их прав в сложившихся условиях, оплаты труда за участие в делах по назначению и финансовых льгот, а также возможности организовать дистанционную работу при отсутствии контактов с доверителями, посредством цифровизации корпорации адвокатов. «Мы привыкли к этому, настроили регламенты работы, живем в этом мире, и он уже не является таким стрессовым для нас; трудимся, общаемся, ищем новые формы работы», – отметил вице-президент Федеральной палаты адвокатов РФ², Михаил Толчеев, и подчеркнул, что «адвокаты с доверителями, а равно со своими коллегами, могут быть гораздо ближе с помощью таких технологий»³.

В своем выступлении Михаил Толчеев отметил, что ФПА и Адвокатская палата Московской области быстро перестроились на принципы удаленной работы. Именно благодаря этому сегодня их деятельность выполняется в полном объеме, включая и личное присутствие при производстве неотложных следственных и иных процессуальных действий. Вместе с тем, количество работы практически у всех прибавилось, особенно у ФПА. «У нашей с вами свободы есть обратная сторона – мы живем на собственном обеспечении, и в такие моменты о нас с вами никто особенно не помнит. Поэтому и ФПА, и региональные палаты организовали совместную работу по на-

поминанию государственным органам о себе в двух аспектах: не забудьте, пожалуйста, адвокатов во всех ваших нормативных актах, поскольку, если вы забудете, то работа судебной и правоохранительной систем остановится, так как без участия адвокатов правосудие невозможно; второй аспект - практика, которую надо поддерживать», заявил вице-президент ФПА⁴. Примечательно то, что у адвоката, в отличие от работников суда, следствия и дознания, отсутствуют какие-либо гарантии сохранения заработной платы или поступления иных средств к существованию и содержанию семьи. В случае заболевания, в виду существующего нормативного регулирования, адвокат не может рассчитывать на получение каких-либо социальных выплат на основании больничного листа при утрате трудоспособности, а члены его семьи – на социальные выплаты в случае смерти адвоката. По мнению Михаила Толчеева, адвокаты «получили не менее сильный финансовый удар», чем малый и средний бизнес. В виду этого есть опасения возможного оттока из профессии тех, кто понесет серьезный финансовый урон. Нужна поддержка, для того чтобы адвокатура могла работать и в настоящее время, и в последующем», – сказал он, подчеркнув, что ФПА занимается решением этого и других важных вопросов, защитой прав отдельных адвокатов. Однако главным способом, при помощи которого можно предотвратить неизбежность наступления неблагоприятных для адвокатуры последствий, является все-таки всеобъемлющее внедрение дистанционного формата в поддержание связей между доверителями и адвокатами, а также для поддержания связей внутри самой адвокатской корпорации⁵.

Следует также обратить внимание на опыт зарубежных коллег в этом вопросе. Так, на X Петербургском международном юридическом форуме «9 1/2: Законы коронавируса» в режиме онлайн, обсуждался вопрос о положении адвокатуры в других странах. В США, Великобритании, Франции, Германии, Швейцарии еще до наступления событий, связанных с пандемией, были приняты соответствующие положения, связанные с необходимостью цифровизации и создания своего электронного пространства, личного кабинета для коммуникации практически со всеми электронными системами органов власти. На данное положение вещей в зарубежной адвокатуры, вице-президент ФПА также указал, что сейчас аналогичным вопросом занимается рабочая группа по созданию Комплексной информационной системы

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). // СЗ РФ. 2019. № 15. С. 1691.

² Далее по тексту ФПА.

³ Рогоцкая С., Катанян К. Адвокатура в период самоизоляции: официальный сайт Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации (Раздел «Новости ФПА РФ») - [Электронный ресурс] // Режим доступа: – URL: <https://fparf.ru/news/fpa/advokatura-v-period-samoizolyatsii/> (дата обращения: 14.05.2020).

⁴ Рогоцкая С., Катанян К. Указ. соч. URL: <https://fparf.ru/news/fpa/advokatura-v-period-samoizolyatsii/> (дата обращения: 14.05.2020).

⁵ Заявление Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации от 2 апреля 2020 г.: официальный сайт Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации (Раздел «Документы Совета ФПА РФ») - [Электронный ресурс] // Режим доступа: – URL: <https://fparf.ru/documents/fpa-rf/the-documents-of-the-council/statement-of-the-federal-chamber-of-lawyers-of-the-russian-federation/> (дата обращения: 14.05.2020).

адвокатуры России, которая в связи со сложившейся в стране ситуацией ограничена жесткими временными рамками⁶. Алексей Герасимов, президент Адвокатской палаты Псковской области сообщил, что количество дел по назначению не уменьшилось. Работает колл-центр и производится распределение дел в обычном режиме. Но возникла другая проблема - суды фактически не работают, кроме рассмотрения неотложных дел, поэтому работы стало существенно меньше и необходимо искать новые возможности для того, чтобы адвокаты могли работать дистанционно и в то же время повышать свою квалификацию⁷.

Другие адвокаты настоятельно рекомендуют обратить внимание на то обстоятельство, что ситуация достигла своей критической отметки еще и потому, что определенные преступления находятся на пике своей активности, поэтому работа у адвокатов есть, а возможности реализовать ее в полном объеме нет. Криминогенная ситуация в России такова, что число случаев уличной преступности сократилось, так как на улицах довольно мало людей, но зато заметно увеличилась бытовая (семейное насилие, суицидальность) и дистанционная (продолжают гиперактивно развиваться формы «виртуального» мошенничества).

При всем этом, практически везде сформировался порядок, согласно которому адвокаты могут свободно передвигаться по региону, демонстрируя при проверке свое удостоверение. Где-то это закреплено нормативно-правовыми актами региональных властей, которые принимаются с отсрочкой, как в нашем регионе, а в других субъектах и вовсе обходятся без них, что указывает на отсутствие согласованности в действиях региональной и федеральной власти. Уже стало общеизвестным фактом, что приезжающие в некоторые регионы обязаны уйти на 14 дней на самоизоляцию. Соответственно, возникает необходимость воспользоваться услугами другого адвоката. А как это сделать в кратчайшие сроки, и где гарантия, что нового адвоката не постигнет та же участь? Намного проще видится ситуация, если в качестве защитника вызывается адвокат по назначению, так как в каждой Адвокатской палате субъекта РФ⁸ действует свой Диспетчерский центр по определению вступления в дело конкретного адвоката с учетом знакомого с советских времен, но оправдавшего себя, графика дежурств, реализуемого в дистанционном формате. Но как быть, если это адвокат по соглашению? Как с таким правозащитником заключить соглашение об оказании юридической помощи и элементарно, поддерживать с ним связь, к примеру, родственникам доверителя? Очевидно, что

большинство скажут, что есть телефонная и почтовая связь, но как нам представляется, первая не отвечает условиям конфиденциальности, а вторая - условию мобильности, а главное своевременности. Так в условиях самоизоляции мы столкнулись с проблемой направления адвокатских запросов. Если ранее механизм ответа не без нарушений сроков, но работал, то в обстановке вынужденных, принятых государством мер он стал несостоятельным. Примечательно то, что институт обжалования факта нарушения сроков органами государственной власти является неэффективным, поскольку сроки рассмотрения жалоб так же нарушаются. Что заставляет нас констатировать обязательность организации расширенной системы электронного документооборота прежде всего в органах государственной власти, которые в отличие от адвокатского сообщества отстаивают преимущественно публично-правовые интересы. Не смотря на это, обращают на себя внимания вопиющие факты бездействия органов государственной власти в лице территориального органа юстиции, полиции, суда.

31 марта 2020 г. в ходе очередного онлайн-вебинара ФПА по повышению квалификации адвокатов с лекцией на тему «Проблемы направления адвокатских запросов» выступил советник ФПА, заместитель заведующего кафедрой адвокатуры Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), адвокат Адвокатской палаты Московской области, кандидат юридических наук Сергей Макаров. Рассказав в начале лекции о проведенном ФПА в декабре 2019 г. анкетировании адвокатов, связанном с нарушениями их статусного права на получение информации с помощью адвокатских запросов, Сергей Макаров подчеркнул, что адвокатский запрос - это не самостоятельный вид юридической помощи, а действенный инструмент для оказания юридической помощи, который может применяться при оказании всех видов юридической помощи, предусмотренных п. 2 ст. 2 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». Поэтому и механизм направления ответов на данные запросы должен быть хорошо организован и отработан, особенно в условиях самоизоляции, когда нет иной возможности, кроме как обращение, посредством электронного обращения⁹.

Примечательно то, что юристов, не имеющих адвокатского статуса, обязали находиться на самоизоляции, поскольку их услуги не были включены в список повседневно необходимых. Некоторые из них уже жалуются, что в сложившихся условиях де-фак-

⁶ Гусев С. Адвокаты окажутся среди победителей: официальный сайт Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации (Раздел «Новости ФПА РФ») - [Электронный ресурс] // Режим доступа: - URL: <https://fparf.ru/news/fpa/advokaty-okazhutsya-sredi-pobediteley/> (дата обращения: 14.05.2020).

⁷ Рогоцкая С., Катаян К. Адвокатура в период самоизоляции: официальный сайт Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации (Раздел «Новости ФПА РФ») - [Электронный ресурс] // Режим доступа: - URL: <https://fparf.ru/news/fpa/advokatura-v-period-samoizolyatsii/> (дата обращения: 14.05.2020).

⁸ Далее по тексту Палата.

⁹ Катаян К. Важны как содержание, так и форма. Лекция на тему: «Проблемы направления адвокатских запросов»: вебинар ФПА РФ по повышению квалификации адвокатов от 31 марта 2020 г. - [Электронный ресурс] // Режим доступа: - URL: <https://fparf.ru/education/webinars/webinar-march-31-2020/> (дата обращения: 14.05.2020).

то возникла «адвокатская монополия», требуя равных с адвокатами прав на передвижение, поскольку их клиенты, в первую очередь юридические лица, также нуждаются в срочной помощи. «Адвокатская монополия пришла, откуда ее не ждали», – так прокомментировала сложившуюся ситуацию адвокат Адвокатской палаты Ставропольского края, Нарине Айрапетян¹⁰. В связи с этим, вице-президент Адвокатской палаты Ростовской области Владимир Писарев, высказал мнение, что нынешняя ситуация заставляет задуматься, какой быть адвокатуре. «Очевидно, что без цифровизации у нас не будет будущего», – предупредил он. Коснувшись вопроса обеспечения процессуальных прав адвокатов, он заявил: «Хочется кому-то или нет, но с адвокатурой приходится считаться, без участия адвокатов система правосудия не может работать»¹¹.

Стоит отметить, что по состоянию на 28 апреля 2020 г. все же есть некоторые сдвиги в указанном направлении. Так, Совет Адвокатской палаты Приморского края организовал в тестовом режиме дистанционный способ работы для решения различных вопросов при помощи Интернета и сетей связи общего пользования. Также дополнительно для решения текущих вопросов в программе Skype открыта группа «Совет АППК» для возможности совершения звонков, голосового общения и документооборота. Кроме того, созданы и успешно функционируют в мессенджерах закрытые чат-группы «Приморский адвокат», где адвокаты информируют друг друга о текущих вопросах профессиональной деятельности, обсуждают юридические проблемы. 30 апреля 2020 г. с использованием видео-конференц-связи было организовано и успешно проведено рабочее совещание аппарата Адвокатской палаты Республики Дагестан. В ходе совещания были обсуждены вопросы дистанционной работы аппарата палаты, ведения работы по поступающим жалобам, обращениям, о порядке приема и обработки почтовой корреспонденции и т.д. Как видится, эти нюансы необходимо учитывать и при разработке законопроектов об удаленном участии в судебных заседаниях, поскольку это обстоятельство стало еще одной проблемой для адвокатов на пути оказания квалифицированной юридической помощи¹².

Наличие в законе оговорки, позволяющей суду отказать в организации видеозвонка из-за отсутствия технической возможности, может сделать его слабореализуемым, опасается член Совета ФПА Елена Авакян, «потому что технической возможности может не появиться никогда». И первая сложность – отсутствие интернета в залах заседаний в большинстве российских судов. В судах общей юрисдикции

практически нигде его нет, эти суды общаются с миром посредством Intranet, через внутренние системы автоматизации судопроизводства. Впрочем, данную проблему хотя бы как-то пытаются решить. Так, ранее рабочая группа центра компетенций по нормативному регулированию цифровой экономики на базе фонда «Сколково» подготовила и направила в Министерство юстиции РФ проект создания специальной системы удаленного доступа к судопроизводству, так называемой веб-конференции. По словам Елены Авакян, сейчас документ проходит обсуждение с заинтересованными ведомствами.

У ряда стран уже есть опыт удаленного участия адвокатов и иных участников процесса в судебных заседаниях через онлайн-сервисы. Однако особо следует обратить внимание на то, что в этих странах процесс могут вести только адвокаты, коммуникация с ними верифицирована как фактически – судьи и адвокаты знают друг друга лично и сложилась атмосфера доверия, так и юридически – существуют защищенные каналы связи, верифицированные номера телефонов, мейлов и другие способы идентификации (коды, пароли). Так, Служба судов и трибуналов Ее Величества (аналог российского Минюста) выпустила специальное руководство, регламентирующее проведение удаленных заседаний. Участникам будут отправлять телефонные номера для конференц-связи, а им самим не потребуются никакого специального оборудования, кроме телефона и дополнительных средств вроде наушников, колонок и т.д. Видеоконференции британские суды будут проводить через программу Skype for Business в НМСТS. Каждый участник дела получает инструкции и ссылку для перехода на слушание в качестве «гостя»¹³.

Как мы полагаем в России, такой вариант проведения судебных заседаний маловероятен, поскольку это приведет к произволу не только со стороны участников процесса, включая адвокатов, но и прежде всего, со стороны суда, поскольку никаких рамок внутреннего контроля при такой системе не предусмотрено. Для того, чтобы у нас эта система действительно заработала, необходимо, по крайней мере, судьям осуществлять выход для проведения судебного заседания не через личный мобильный телефон, а, по возможности, через стационарный рабочий компьютер, в котором заранее были бы установлены механизмы внутреннего контроля (например, аудиозапись, видеозапись судебного заседания, средства идентификации удостоверения адвоката, а также ордеров и доверенностей и т.д.).

Особенным образом следует отметить то, что в настоящее время единой централизованной систе-

¹⁰Рогоцкая С., Катанян К. Адвокатура в период самоизоляции: официальный сайт Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации (Раздел «Новости ФПА РФ») - [Электронный ресурс] // Режим доступа: – URL: <https://fparf.ru/news/fpa/advokatura-v-period-samoizolyatsii/> (дата обращения: 14.05.2020).

¹¹См.: Там же.

¹²Тусев С. Новые формы работы в условиях пандемии: официальный сайт Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации (Раздел «Новости ФПА РФ») - [Электронный ресурс] // Режим доступа: – URL: <https://fparf.ru/news/fpa/novye-formy-raboty-v-usloviyakh-pandemii/> (дата обращения: 14.05.2020).

¹³Коробка Е. Суды возвращаются к полноценной работе официальный сайт Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации (Раздел «Новости ФПА РФ») - [Электронный ресурс] // Режим доступа: – URL: <https://fparf.ru/news/fpa/sudy-vozvrashchayutsya-k-polnotsennoy-rabote/> (дата обращения: 14.05.2020).

мы организации электронного взаимодействия в России нет. В связи с этим напрашивается резонный вопрос: как же так сложилось, что к началу пандемии все адвокатское сообщество оказалось не готово? Почему ранее не были разработаны четкие механизмы организации и функционирования электронной платформы? Ведь ещё в 2008 г. ФПА дала установки на введение электронного документооборота¹⁴, и на сегодняшний день до сих пор остаются регионы, где Совет Палаты так и не принял документально оформленного решения о переходе на электронный документооборот. Президентам Палат, не имеющих доступа к АИАС «Адвокатура», рекомендовалось до 15 апреля 2008 г. получить у разработчиков программы логин и пароль для входа в систему, чтобы начать ее эксплуатацию. Стыдно утверждать о том, что прошло 12 лет, а целый ряд регионов, включая Адвокатскую палату Оренбургской области продолжают бездействовать. Что, мешает в свободной корпорации президентам соответствующих Палат в 21 веке наукоемких технологий принять соответствующие решения?¹⁵ Не следует ничего изобретать, достаточно просто взять за основу положение, которое симпатизирует об электронном документообороте, действующее в Адвокатской палате соответствующего субъекта РФ и разработать собственное, утвердив его решением Совета Палаты.

Так, Советом Адвокатской палаты Республики Адыгея принято решение от 16 января 2012 года об утверждении положения «Об электронном документообороте посредством электронной почты в Адвокатской палате Республики Адыгея»¹⁶. Советом Адвокатской палаты Курганской области в целях обеспечения оперативной информационной связи с адвокатами и снижения затрат на почтовые расходы принято решение только с 01.01.2018 г. перейти на электронный документооборот¹⁷. В связи с этим, практически вся корреспонденция будет передаваться адвокатам с использованием интернета на рабочий электронный адрес, созданный сотрудниками Палаты для каждого адвоката на основе его регистрационного номера в реестре адвокатов Курганской области. Однако и эта система является непригодной к современным реалиям, даже если взять во внимание, то обстоятельство, что переход на электронный документооборот вводится во всех Палатах не то, что постепенно, а с огромными временными

интервалами. В итоге это приводит к тому, что адвокаты, являющиеся членами одной Палаты не имеют возможности обмениваться какими-либо сведениями с адвокатами другой Палаты ввиду отсутствия у последних зарегистрированного в базе данных электронного ящика для получения информации. Анализируя изложенное, нам не понятна пассивность ФПА в оптимизации деятельности тех Палат, которые не выполняют рекомендации, уже забытые за давностью лет... Как нам представляется, ФПА в решении обозначенного выше и целого ряда других вопросов, связанных с цифровизацией адвокатского сообщества должна проявить жесткость и централизацию, если диспозитивные меры, рекомендации не работают, тем более все средства, предусмотренные законодательством об адвокатуре РФ у нее есть.

На сегодняшний день в адвокатуре документооборот налажен только в следующих формах отношений: 1) ФПА – Палаты; 2) Палата – адвокатские образования; 3) Палата – адвокат; 4) адвокатское образование – адвокат; 5) адвокат – адвокат. Как мы видим, из этого списка выпадают граждане (доверители), которые фактически оказались за бортом, для некоторых лиц невидимого корабля под названием «Электронный документооборот в системе адвокатуры РФ».

Конечно, нельзя обойти стороной тот факт, что некоторые Палаты пытаются наладить работу органов адвокатского самоуправления. Так, в Республике Дагестан в период действия ограничительных мер, направленных на предотвращение распространения новой коронавирусной инфекции, решено перевести всю работу на дистанционный режим с использованием программ Bitrix24 и Zoom¹⁸. Кроме того, в целях надлежащего осуществления адвокатами своих профессиональных обязанностей и защиты конституционного права граждан на получение квалифицированной юридической помощи, в том числе бесплатно в случаях, предусмотренных законом, и обеспечения ее доступности, на территории Ростовской области был образован Оперативный штаб при Адвокатской палате Ростовской области с представителями в каждом муниципальном образовании. Для эффективной реализации задач по урегулированию вопросов, связанных с осуществлением адвокатами своих профессиональных обязанностей, Оперативный штаб осуществляет работу в ежедневном онлайн-режиме,

¹⁴ Решение Совета Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации от 20 марта 2008 г. г. Москва (протокол N 4) // Вестник Федеральной палаты адвокатов РФ. 2008. N 3 (21). С. 92-95.

¹⁵ Резепкин А.М. Независимость адвокатуры РФ: история и современность // Право и государство: теория и практика. 2019. №7 (175). С. 141-145.

¹⁶ Положение «Об электронном документообороте посредством электронной почты в Адвокатской палате Республики Адыгея» (утверждено Решением Совета Адвокатской палаты Республики Адыгея от 16 января 2012 г.: официальный сайт Адвокатской палаты Республики Адыгея - [Электронный ресурс] // Режим доступа: – URL: <https://апра01.рф/en/informacionnyj-blok/dlya-advokatov/ob-elektronnom-dokumentooorote-posredstvom-elektronnoj-pochty-v-advokatskoj-palate-respubliki-adygeya.html> (дата обращения: 14.05.2020).

¹⁷ Положение «Об электронном документообороте в Адвокатской палате Курганской области с использованием сети Интернет» (утверждено Решением Совета Адвокатской палаты Курганской области от 01 января 2018 г.): официальный сайт Адвокатской палаты Курганской области - [Электронный ресурс] // Режим доступа: – URL: <https://www.apko45.ru/2017/10/25/yelektronnyy-dokumentooorot.html> (дата обращения: 14.05.2020).

¹⁸ Гусев С. Новые формы работы в условиях пандемии: официальный сайт Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации (Раздел «Новости ФПА РФ») - [Электронный ресурс] // Режим доступа: – URL: <https://fparf.ru/news/fpa/novye-formy-raboty-v-usloviyakh-pandemii/> (дата обращения: 14.05.2020).

при необходимости с выездом членов штаба на место осуществления адвокатами своих обязанностей¹⁹. О создании своей «горячей линии» по оказанию бесплатной юридической помощи заявила и Адвокатская палата Республики Адыгея. Обратиться на «горячую линию» могут физические и юридические лица по вопросам реализации своих прав, свобод и законных интересов. Однако прием адвокатов и граждан в помещении Адвокатской палаты Республики Адыгея приостанавливается в период действия ограничительных мер, направленных на предотвращение распространения новой инфекции. Вплоть до снятия ограничений будет приостановлен личный прием граждан в помещении палаты. Обращения будут приниматься в формате телефонных звонков, посредством факсимильной связи, почтовых отправлений и электронных почтовых сообщений.²⁰ Руководствуясь сложившейся позитивной практикой, аналогичная работа была организована и Адвокатской палатой Оренбургской области²¹. Приведенные примеры свидетельствуют о необходимости принципиально нового формата организации природы взаимоотношений не только между адвокатами внутри адвокатского сообщества, но и гражданами и отдельно рассматриваемым адвокатом.

Некоторые Палаты стараются поддерживать инициативу внедрения в адвокатскую сферу электронного документооборота, но с определенными яркими изъятиями. Так, в Адвокатской палате Республики Бурятия прямо указано, что в соответствии со ст. 20 Раздела II Кодекса профессиональной этики адвоката «Процедурные основы дисциплинарного производства» сообщения и жалобы на действия (бездействие) адвокатов, принятые по электронной почте, относятся к анонимным. Анонимные жалобы и сообщения не рассматриваются. По аналогии на официальном сайте Адвокатской палаты Республики Коми в разделе «Порядок подачи жалобы на адвоката» регламентировано, что обращения должны содержать личную подпись заявителя. В противном случае обращения признаются анонимными и не подлежат рассмотрению. Жалоба (представление) подлежит рассмотрению только путем ее подачи непосредственно в канцелярию Адвокатской палаты Республики Коми в установленное рабочее время, либо по-

почтовым отправлением. Направление жалоб посредством факсимильной связи, создания электронных образов документов (скан-копий, фотокопий) и (или) направления электронных документов на электронную почту Адвокатской палаты Забайкальского края не является надлежащим, в связи с отсутствием технической возможности идентифицировать отправителя²². Таким образом, в соответствии с требованиями п. 2 ст. 20 Кодекса профессиональной этики адвоката²³, если в обращении отсутствует обязательная информация, это является основанием для отказа в возбуждении дисциплинарного производства. В таком случае становится вполне очевидным, чьи права нарушаются в данном случае.

Однако, есть некоторые Палаты, которые попытались решить проблему с доступом граждан для направления обращений посредством электронной почты. Так, в Республике Марий Эл работает Интернет - приемная. Указано, что обращение, оставленное на сайте в рубрике «Интернет - приемная», будет рассмотрено в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации. Обязательно должны быть указаны фамилия, имя, отчество, почтовый адрес, по которому должен быть отправлен ответ. В случае отсутствия указанных обязательных реквизитов обращение может быть оставлено без ответа. Кроме того, в обязательном порядке проводится регистрация Интернет-обращений в течение трех дней. Обращение, поступившее в «Адвокатскую палату Республики Марий Эл» в соответствии с ее компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня его регистрации. При необходимости, срок рассмотрения может быть продлен, о чем заявитель должен быть уведомлен. Так, по состоянию на 12 мая 2020 г. зафиксировано 19052 посещения (в апреле было зафиксировано 26 обращений)²⁴.

В Адвокатской палате Санкт - Петербурга действует автоматизированная информационная система (АИС) «Адвокатура»²⁵. Ее основной целью является автоматизация процесса оформления, подачи и распределения заявок на участие защитников в соответствующем виде (форме) судопроизводства. Данная программа рассчитана не только на адвокатов. Суды и прокуратура могут создавать и направлять заявки в электронном виде, а адвокаты могут офор-

¹⁹ Распоряжение Президента Адвокатской палаты Ростовской области от 02 апреля 2020 г. «О создании Оперативного штаба Адвокатской палаты Ростовской области» - [Электронный ресурс] // Режим доступа: – URL: https://apro.fparf.ru/news/all_news/detail/75489/ (дата обращения: 14.05.2020).

²⁰ Положение «О работе адвокатуры Адыгеи в условиях ограничительных мер, направленных на предотвращение распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» (утверждено Решением Совета Адвокатской палаты Республики Адыгея от 30 апреля 2020 г.): официальный сайт Адвокатской палаты Республики Адыгея - [Электронный ресурс] // Режим доступа: – URL: <https://апра01.рф/news/o-rabote-advokatury-adygei-v-usloviyax-ogranichitelnyx-mer-napravlennyx-na-predotvrashhenie-rasprostraneniya-novoj-koronavirusnoj-infekciicovid-19.html> (дата обращения: 14.05.2020).

²¹ Официальный сайт Адвокатской палаты Оренбургской области - [Электронный ресурс] // Режим доступа: – URL: <https://orenadvpalata.ru/rasporiazhenie-prezidenta-advokatskoj-palaty-orenburgskoj-oblasti.html> (дата обращения: 14.05.2020).

²² Разъяснение Адвокатской палаты Республики Коми о порядке подачи жалобы на адвоката: официальный сайт Адвокатской палаты Республики Коми (Раздел «Гражданам») - [Электронный ресурс] // Режим доступа: – URL: http://advpalatakomi.com/page/poryadok_podachi_zhaloby_na_advokata_o/ (дата обращения: 14.05.2020).

²³ Кодекс профессиональной этики адвоката (принят I Всероссийским съездом адвокатов 31.01.2003) (ред. от 20.04.2017) - [Электронный ресурс] // Режим доступа: – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44841/ (дата обращения: 14.05.2020).

²⁴ Официальный сайт Адвокатской палаты Республики Марий Эл (Раздел «Интернет-приемная») - [Электронный ресурс] // Режим доступа: – URL: <http://advpalata.ter12.ru/inetreception.htm> (дата обращения: 14.05.2020).

мить запрос и получить на него ответ²⁶. Координаторы системы могут с ее помощью составлять графики дежурства, контролировать то, как исполняются ордера. Сами же защитники могут изучать и заполнять свои анкеты, узнавать в каком порядке будет происходить назначение на судебные процессы. Аналогичная автоматизированная система была образована и в Адвокатской палате Оренбургской области, которая приняла инструкцию по работе с АИС «Диспут», в которой указано, что данная система осуществляет не только поиск адвоката по требованию следственно-судебных органов в автоматизированном режиме, но и позволяет гражданам получить информацию о назначенном адвокате сразу же после завершения поиска²⁷.

По словам представителя Адвокатской палаты Санкт-Петербурга, работа по повышению эффективности работы АИС «Адвокатура» ведется постоянно. В дальнейшем, если система проявит себя с положительной стороны, и результаты ее применения сочтут удовлетворительными, то учетные записи к ней получат и ближайшие военные суды, а затем районные и мировые. Однако проблемные вопросы с системой направления адвокатских запросов и возможности граждан письменно обращаться как в адрес палаты, так и в адрес отдельных адвокатов, не были разрешены. И это, конечно, вполне объяснимо, потому что этот процесс занимает длительное время, и, к тому же, для этого должна быть подготовлена Единая электронная платформа, позволяющая обмениваться какими-либо сведениями не только внутри адвокатской корпорации, но и с органами государственной власти, а также органами местного самоуправления.

Безусловно, нельзя не отметить, что использование таких технологий значительно облегчает адвокатскую деятельность. Более того, современные условия развития информационных и телекоммуникационных технологий позволяют перейти большинству организаций на систему документооборота в электронной форме, которая эффективно применяется во всех сферах деятельности. На необходимость более эффективного использования Интернет-ресурсов неоднократно указывала ФПА, о чем свидетельствует создание АИАС «Адвокатура» и требование по наличию во всех Палатах современных интернет-сайтов и электронной почты²⁸. По сообщению руководителя Управления по адвокатуре и адвокатской

деятельности ФПА Ю.С. Самкова, уже сегодня разработчики автоматизированной информационно-аналитической системы «Адвокатура» провели учебно-методические занятия с представителями 53 Палат и обеспечили им доступ к работе в системе. В марте началась эксплуатация модулей «Реестр адвокатов и адвокатских образований» и «Сбор данных». Активно приступили к освоению АИАС «Адвокатура» около 20 Палат, в частности адвокатские палаты Свердловской, Челябинской, Тюменской, Псковской, Новгородской, Нижегородской, Калининградской, Самарской, Рязанской, Иркутской, Вологодской областей, Хабаровского края, Республики Северная Осетия – Алания и Карачаево-Черкесской Республики²⁹. Как мы видим, статистика плачевна, потому что программа была освоена только 1/4 всех Палат, осуществляющих свою деятельность на территории РФ.

Далее следует отметить, что мониторинг делопроизводства Палат за последние годы показал постоянное и значительное ежегодное увеличение финансовых расходов на тиражирование и почтовую рассылку различных документов, требующих ознакомления с ними всех членов Палаты. Сегодня система электронного документооборота Палаты представляет собой использование Интернет-ресурсов для обеспечения каждого адвоката и адвокатского образования электронным почтовым ящиком, и ведения соответствующей служебной переписки в электронной форме. При этом есть основания констатировать, что переход на электронный документооборот по сравнению с бумажным документооборотом имеет следующие преимущества: 1) значительное снижение материальных и временных затрат по тиражированию и вручению документов адвокатам и руководителям адвокатских образований; 2) своевременное доведение информации до каждого адвоката независимо от его местонахождения; 3) удобство использования полученных документов адвокатами (в частности, распечатка и заполнение бланков в нужном количестве) и т.д.

Таким образом, можно сделать вывод, что АИАС «Адвокатура» является оптимальной, но требующей доработок³⁰. В свете чего, считаем целесообразным закрепить за ФПА права главного администратора системы, обеспечив к ней единый доступ всех членов адвокатского сообщества посредством создания индивидуального электронного ящика. Ответ-

²⁵ Положение «Об автоматизированной информационной системе (АИС) «Адвокатура» Адвокатской палаты Санкт-Петербурга» (утверждено Решением Совета Адвокатской палаты Санкт-Петербурга) - [Электронный ресурс] // Режим доступа: – URL: <http://old.apspb.ru/4560310.php> (дата обращения: 14.05.2020).

²⁶ Информационное письмо Адвокатской палаты Санкт-Петербурга «О переходе на новый порядок назначения адвокатов в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по назначению дознавателей и следователей с использованием АИС «Адвокатура»» (Исх.№ 819 от 16 октября 2017 года) - [Электронный ресурс] // Режим доступа: – URL: <http://apspb.ru/4560310/informacionnoe-pismo-AIS-819-16102017.pdf> (дата обращения: 14.05.2020).

²⁷ Инструкция по работе с АИС «Диспут»: официальный сайт Адвокатской палаты Оренбургской области - [Электронный ресурс] // Режим доступа: – URL: <https://orenadvpalata.ru/kak-rabotaet-as-disput.html> (дата обращения: 14.05.2020).

²⁸ Гаврилов С.Н. Концепция автоматизированной информационно-аналитической системы «Адвокатура» // Вестник Федеральной палаты адвокатов. 2007. N 3. С. 166-179.

²⁹ Петелина М. Законодательные инициативы и судебные рычаги // Адвокатская газета. 2008. № 7. - [Электронный ресурс] // Режим доступа: – URL: <https://www.advgazeta.ru/arhivnye-zapisi/zakonodatelnye-initsiativy-i-sudebnye-rychagi/> (дата обращения: 14.05.2020).

³⁰ Королев А. Автоматизированная мечта // Нижегородский адвокат. 2007. N 11-12. С. 6-7.

ственность за организацию и состояние документационного обеспечения посредством электронной почты, а также контроль за ее надлежащим функционированием возложить в каждой Палате и отдельном адвокатском образовании непосредственно на уполномоченное лицо, назначаемое распоряжением президента Палаты или руководителем адвокатского образования. Кроме того, для каждого адвоката должен быть предусмотрен личный кабинет, т.е. особый раздел портала, предназначенный для информационного обмена между Палатами, адвокатскими образованиями и адвокатами. Кроме того, за ответственным лицом закрепить в соответствующем Положении «Об организации электронного документооборота в АИАС «Адвокатура» обязанности по приему и учету поступающих документов; учету и регистрации отправляемых и получаемых документов, проверки правильности их оформления; организации отправки и получения документов посредством электронной почты.

Более того, мы настаиваем на модели построения работы с Личным кабинетом только тремя типами пользователей: 1) Администратор, который будет выполнять функции, связанные с управлением учетными записями пользователей; 2) Адвокат – непосредственно индивидуальный пользователь; 3) Организатор – сотрудник каждой Палаты, уполномоченный на информационное взаимодействие с адвокатами посредством Личного кабинета. На него, как на лицо, содействующее осуществлению адвокатской деятельности, но не являющееся членом адвокатского сообщества, должна быть возложена обязанность по ведению переписки от имени Палаты, контролю за своевременным предоставлением адвокатами отчетов и проверке корректности их заполнения, формированию статистических данных. Должность организатора электронного пространства должна быть в обязательном порядке предусмотрена и в ФПА для технического и информационного взаимодействия с Палатами.

Что касается организации доступа к электронной системе АИАС «Адвокатура» физических лиц, которые вправе обращаться в письменной форме в органы адвокатского самоуправления, в отношении них, за основу можно взять проект системы электронного документооборота Арбитражных судов РФ «Мой Арбитр». Понятно, что такая система электронного взаимодействия между отдельными гражданами и адвокатами, адвокатскими образованиями, а также Палатами должна строиться на иных правилах, учитывая специфику взаимоотношений в рамках отдельного электронного поля «Мой Адвокат» в АИАС «Адвокатура». Так, например, за каждым физическим лицом должно быть закреплено право на создание своей учетной записи в Личном кабинете.

Посредством Личного кабинета возможно предусмотреть доступ сразу к нескольким раскладкам: 1) мои предложения; 2) мои заявления; 3) мои жалобы и др. Также в разделе «Формы обращения» могут быть представлены образцы документов с необходимыми реквизитами. Предполагается, что состоятельность и востребованность этой системы заключаются в том, что для граждан будет открыта возможность выбора услуг конкретного адвоката по отдельным категориям дел, принимая во внимание специализацию. Так, должен быть предусмотрен список всех Палат, далее список всех адвокатских образований, действующих на территории того или иного субъекта РФ, а затем, в зависимости от категории дела, все действующие адвокаты с максимально возможным описанием их предыдущей профессиональной деятельности. Кроме того, предполагается, что данная система также позволит определить с адвокатами отдельные условия соглашения об оказании юридической помощи с последующим заключением обозначенного документа в электронной форме.

Вместе с тем, нельзя обойти стороной то обстоятельство, что могут возникнуть серьезные проблемы с обязательными реквизитами названных документов, в частности с подписью, которая должна содержаться в каждом из видов поступивших обращений, не говоря уже о соглашении об оказании юридической помощи. Разрешение этого проблемного вопроса видится через призму Федерального закона от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи»³¹. Вид электронной подписи (простая электронная подпись и усиленная электронная подпись) будет зависеть от того, насколько АИАС «Адвокатура» будет готова к мониторингу ключей проверки такой подписи. Предполагается, что посредством получения электронной подписи будет решена проблема не только с одним из главных реквизитов при заполнении документов, но и обеспечением возможности идентификации отправителя. Мы должны осознавать, что иного способа проверки отправителя нет, потому что невозможно идти по тому пути, по которому сегодня движется система «Мой Арбитр», ибо в ней идет привязка к Госуслугам, а значит, к реквизитам паспорта и иным документам. Адвокатура не может себе этого позволить, поскольку является негосударственной, некоммерческой организацией (п. 1 ст. 3 ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»³²). Не следует забывать о том, что решение одной проблемы может породить другую - стоимость услуг на получение электронной подписи. Последняя может быть доступна ограниченному кругу желающих воспользоваться электронным сервисом. Для остальных, альтернативой остается традиционный способ подачи обращений.

³¹Федеральный закон от 06 апреля 2011 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп. от 31.12.2017) «Об электронной подписи» - [Электронный ресурс] // Режим доступа: - URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_112701/ (дата обращения 14.05.2020 г.).

³² Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ (с изм. от 02.12.2019) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» - [Электронный ресурс] // Режим доступа: - URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36945/ (дата обращения 14.05.2020 г.).

Анализируя изложенное, следует признать несостоятельность системы электронного документооборота в адвокатуре РФ, что свидетельствует о необходимости цифровизации, внедрения в адвокатскую практику новых информационных технологий. Современная система электронного документооборота, не подчиненная строгим правилам администрирования и организации, где нет централизованного внутреннего контроля по учету всех поступающих электронных сообщений на учетный ящик отдельно рассматриваемого адвоката может стать благоприятной средой для произвола. В связи с чем, необходимо в срочном порядке разработать правила по усовершенствованию уже имеющейся АИАС

«Адвокатура», в целях обеспечения надлежащей работы адвокатов в условиях сегодняшних реалий самоизоляции, которая не должна быть препятствием в защите прав, свобод и законных интересов физических юридических лиц. Именно поэтому, первоочередной задачей является подготовка и принятие пакета правоустанавливающих документов, выступающих гарантом внедрения приведенных выше предложений в систему профессионального сообщества адвокатов. Представленный нами комплекс мер реализованный сегодня - прививка завтрашнего иммунитета отечественной адвокатуры, а главное готовность выполнить свое назначение в обществе и государстве в целом.³³

Библиографический список

1. Гаврилов С.Н. Концепция автоматизированной информационно-аналитической системы «Адвокатура» // Вестник Федеральной палаты адвокатов. – 2007. – №3. – С. 166-179.
2. Королев А. Автоматизированная мечта // Нижегородский адвокат. – 2007. – № 11-12. – С. 6-7.

Рецензент: Шамардин А.А., доцент кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

³³ Резепкин А.М. Назначение российской адвокатуры // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2008. Выпуск 9. С. 315-321.

САЮШКИНА ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА

кандидат юридических наук, старший преподаватель 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

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ ОСОБОГО ПОРЯДКА ПРИНЯТИЯ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ ПРИ СОГЛАСИИ ОБВИНЯЕМОГО С ПРЕДЪЯВЛЕННЫМ ЕМУ ОБВИНЕНИЕМ

SAYUSHKINA ELENA VLADIMIROVNA

PHD in Law, senior lecturer of the Department of criminal procedure law and criminalistics of the Orenburg Institute (branch) of the University O.E. Kutafina (MSLA), 460000, Orenburg, st. Komsomolskaya, 50, elena.zrb@mail.ru

SOME ISSUES OF APPLICATION OF A SPECIAL PROCEDURE FOR MAKING A JUDICIAL DECISION IN ACCORDANCE OF THE DEFENDANT WITH THE DEDICATED CHARGE

Аннотация. Особый порядок принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением является упрощенной процедурой рассмотрения уголовного дела, призванной в оптимальном правовом ключе обеспечить реализацию прав и законных интересов участников. В научной статье исследована проблема рассмотрения гражданского иска. Автором сформулировано предложение по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: особый порядок, гражданский иск, признание вины, законные интересы, процессуальная экономия.

Review. The special procedure for making a court decision with the consent of the accused to the charges against him is a simplified procedure for considering a criminal case, designed to ensure the implementation of the rights and legitimate interests of participants in an optimal legal manner. In a scientific article, the problem of considering a civil lawsuit is investigated. The author formulated a proposal to improve the current legislation.

Keywords: special procedure, civil action, admission of guilt, legitimate interests, procedural economy.

Современный уголовный процесс Российской Федерации характеризуется развитием дифференцированных процедур, направленных на разрешение уголовных дел в сокращенные сроки. В то же время уголовное производство ведется не ради скорости и экономии, а для защиты прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а также для защиты личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод. Поэтому чрезмерное упрощение уголовного судопроизводства может повлечь существенные нарушения прав и законных интересов участников уголовного процесса.

Пилюк А.В. справедливо отмечает, что проблемы применения упрощенных способов и порядков производства по уголовным делам, без сомнения, основные и наиболее дискуссионные для уголовного судопроизводства любого государства, построенного с учетом необходимости уважения прав гражданина¹.

Одним из основных прав, принадлежащих потерпевшему, в соответствии с ч. 3 ст. 42 УПК РФ яв-

ляется право на возмещение имущественного вреда, причиненного преступлением. Реализует потерпевший данное право посредством предъявления гражданского иска в рамках уголовного судопроизводства.

Под гражданским иском в уголовном процессе понимают требование лица о возмещении имущественного вреда, а также требование этого лица об имущественной компенсации морального вреда, причиненного ему непосредственно преступлением, к обвиняемому или лицам, несущим материальную ответственность за его действия в случаях, предусмотренных ГК РФ, заявленное в процессе по уголовному делу и рассматриваемое судом совместно с ним.

Следует иметь в виду, что предъявление гражданского иска в уголовном процессе имеет ряд преимуществ для заявителя:

- истец освобождается от уплаты государственной пошлины;
- обязанность собирания доказательств, подтверждающих основания и размер исковых требований, возлагается на органы предварительного расследования;

¹ Пилюк А.В. Особый порядок разрешения уголовных дел: проблемы теории и судебной практики // Российская юстиция. 2011. № 2. С. 11.

– органы предварительного расследования обязаны оказать гражданскому истцу содействие в поиске и предъявлении доказательств, обосновывающих его требования;

– гражданскому истцу предоставляются достаточно широкие права.

Таким образом, в ходе расследования дознаватель и следователь обязаны содействовать потерпевшему в доказывании факта причинения вреда, а также точного размера вреда в денежном выражении и способов его возмещения. С этой целью они вправе производить любые следственные действия. Одной из гарантий конституционного права потерпевшего на возмещение вреда является активная позиция прокурора, осуществляющего прокурорский надзор за деятельностью органов дознания и следствия².

По логике вещей, потерпевший заинтересован в том, чтобы ему своевременно и в полном объеме возместили причиненный вред (оплатили лечение, вернули похищенное имущество, восстановили поврежденное имущество или возместили его стоимость и т.п.). Иногда потерпевшему достаточно, чтобы перед ним просто извинились. Он вправе признать или не признать для себя данное обстоятельство определяющим (равно как и иные обстоятельства) при выражении своего мнения по поводу ходатайства обвиняемого, и в этом проявляется характерная для особого порядка судебного разбирательства диспозитивность.

По правовому положению к потерпевшему близок гражданский истец, которым согласно ч. 1 ст. 44 УПК РФ является физическое или юридическое лицо, предъявившее требование о возмещении имущественного вреда, при наличии оснований полагать, что данный вред причинен ему непосредственно преступлением. Решение о признании гражданским истцом оформляется определением суда или постановлением судьи, следователя, дознавателя. Гражданский истец может предъявить гражданский иск и для имущественной компенсации морального вреда.

Гражданский истец, как и потерпевший, имеет в деле собственный материальный интерес. Согласно ч. 10 ст. 246 УПК РФ прекращение уголовного дела ввиду отказа государственного обвинителя от обвинения, равно как и изменение им обвинения, не препятствует последующему предъявлению и рассмотрению гражданского иска в порядке гражданского судопроизводства. Частный обвинитель также может иметь в деле свой финансовый интерес.

Предусмотрев в уголовно-процессуальном законе процедуру особого принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением, законодатель не уделил должного внимания законным интересам потерпевшего, гражданского истца и частного обвинителя, вернее, матери-

альной составляющей этих интересов. Любой из этих участников вправе рассчитывать хотя бы на некоторое (разумное) материальное возмещение. Оно может быть предварительным и неполным, но рассчитывать только на моральную сторону разрешения уголовно-правового конфликта (принятие извинения, проявление сострадания к обвиняемому) было бы, по крайней мере, самонадеянно.

По мнению В.С. Шепель, несогласие с гражданским иском подсудимого не должно являться препятствием к рассмотрению дела в особом порядке. При этом не должно быть препятствий в исследовании доказательств, касающихся гражданских исков, а также препятствий к передаче иска на рассмотрение в порядке гражданского судопроизводства³.

С данной точкой зрения сложно согласиться, подобный порядок нельзя признать упрощенным, поскольку в соответствии с ч. 5 ст. 316 УПК РФ суд не проводит в общем порядке исследование и оценку доказательств, собранных по уголовному делу, т.е. суд не может исследовать доказательства, обосновывающие характер и размер исковых требований. В данном случае необходимо проводить судебное следствие, что противоречит сущности упрощенного производства.

Кроме того, в основе согласительных процедур лежит идея компромисса, выражающаяся во взаимных уступках сторон, где государство в лице обвинительной власти полностью или частично отказывается от использования карательных мер, а обвиняемый совершает посткриминальные общественно полезные действия, направленные на устранение последствий совершенного преступления и содействие уголовному правосудию⁴.

Передача иска на рассмотрение в порядке гражданского судопроизводства влечет материальные затраты гражданского истца на получение юридической помощи, не говоря уже о временных и физических затратах. Иногда в силу объективных жизненных обстоятельств (престарелый возраст, тяжелое заболевание, беременность, наличие малолетних детей и т.п.) обращение за возмещением имущественного вреда, причиненного преступлением, для потерпевшего не только затруднительно, но и невозможно.

В правовой природе рассмотрения гражданского иска при упрощенной процедуре таятся и иные «подводные камни». Особенностью данного порядка «по сравнению с обычным порядком судебного следствия является то, что доказательства в судебном заседании не исследуются вообще либо исследуются только те, на которые укажут стороны; следственные действия, за исключением допроса обвиняемого, как правило, не проводятся. Суд постановляет приговор на основе показаний обвиняемого, а также письменных материалов – доказательств, имеющихся в уголовном деле. Все указанные положения изложены в

² Русман Г.С. Проблемы разрешения гражданского иска при рассмотрении уголовного дела в особом порядке // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: право. 2012. № 43. С. 65.

³ Шепель В.С. Особый порядок производства // ЭЖ-Юрист. 2006. № 9. С. 4.

⁴ Хатуаева В.В., Ряднова Ю.В. К вопросу о сущности согласительных процедур в уголовном процессе // Международный вестник медицины и права. 2018. № 1. С. 41-42.

УПК очень кратко и носят во многом оценочный характер, что вызывает определённые трудности в их применении на практике»⁵.

В ситуации постановления приговора при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением в соответствии с требованиями главы 40 УПК РФ из-за лимита времени и модернизации процедур практически отсутствует возможность детального рассмотрения всех доказательств, представленных обвинением, процесс зиждется именно на признании подсудимого. Проверить, оценить факторы, влияющие на размер и оправданность гражданского иска при данной процедуре, в принципе невозможно.

Таким образом, несогласие обвиняемого с размером гражданского иска является неизбежным препятствием для рассмотрения дела в рамках особого порядка.

Право на предъявление гражданского иска потерпевшим, гражданским истцом, таким образом, корреспондирует законному интересу на получение материального возмещения причиненного преступлением ущерба.

Среди сложностей, возникающих при обеспечении прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, следует отметить в первую очередь отсутствие процессуального механизма оперативного возмещения вреда.

Следует признать правильной позицию Г.П. Новоселова, который считает, что преступный вред есть не само по себе изменение окружающего мира (преступное последствие), а его последствие для людей⁶. Особая процедура принятия решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением не будет обладать столь весомой значимостью для участников производства по уголовному делу со стороны защиты, если не будет гарантировано возмещение вреда, причиненного преступлениям.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ об особом порядке судопроизводства устанавливает, что по смыслу п. 22 ст. 5, п. 4, 5 ч. 2 ст. 171 и ч. 1 ст. 220 УПК РФ применительно к особому порядку судебного разбирательства под обвинением, с которым соглашается обвиняемый, заявляя ходатайство о постановлении приговора без проведения судебного разбирательства в общем порядке, следует понимать фактические обстоятельства содеянного обвиняемым, форму вины, мотивы совершения деяния, юридическую оценку содеянного, а также характер и размер вреда, причиненного деянием обвиняемого⁷.

Представляется, что положение о согласии обвиняемого не только с предъявленным ему обвинением, но и с гражданским иском должно быть включено в содержание нормы, содержащейся в ст. 316 УПК РФ. С этой целью вносится предложение об изложении ч. 4 ст. 316 УПК РФ в следующей редакции: «Судья опрашивает подсудимого, понятно ли ему обвинение, согласен ли он с обвинением, характером и размером причиненного вреда и поддерживает ли свое ходатайство о постановлении приговора без проведения судебного разбирательства, заявлено ли это ходатайство добровольно и после консультации с защитником, осознает ли он последствия постановления приговора без проведения судебного разбирательства. При участии в судебном заседании потерпевшего судья разъясняет ему порядок и последствия постановления приговора без проведения судебного разбирательства и выясняет у него отношение к ходатайству подсудимого».

При подобном правовом решении права потерпевшего на удовлетворение его исковых требований получают дополнительную гарантию, а право обвиняемого на рассмотрение дела в особом порядке обеспечено приятным на себя финансовым обязательством, что в конечном итоге согласуется с принципом состязательности.

Библиографический список

1. Жигулич В.С. Сокращенный порядок судебного следствия в системе упрощенных производств // Вестник Омского университета. Серия: Право. – 2008. – №1 (14). – С. 220-226.
2. Новоселов Г.П. Актуальные вопросы учения об объекте преступления: методологические аспекты: Дисс. ... д-ра юрид. наук. – Екатеринбург, 2001. – 260 с.
3. Пилюк А.В. Особый порядок разрешения уголовных дел: проблемы теории и судебной практики // Российская юстиция. – 2011. – № 2. – С. 11–13.
4. Русман Г.С. Проблемы разрешения гражданского иска при рассмотрении уголовного дела в особом порядке // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: право. – 2012. – № 43. – С. 64-66.
6. Хагуаева В.В., Ряднова Ю.В. К вопросу о сущности согласительных процедур в уголовном процессе // Международный вестник медицины и права. – 2018. – № 1. – С.41-42.
7. Шепель В.С. Особый порядок производства // ЭЖ-Юрист. – 2006. – № 9. – С.4-10.

Рецензент: Резепкин А.М., доцент кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

⁵ Жигулич В.С. Сокращенный порядок судебного следствия в системе упрощенных производств // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2008. №1 (14). С. 222.

⁶ Новоселов Г.П. Актуальные вопросы учения об объекте преступления: методологические аспекты: Дисс. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 9.

⁷ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 5 декабря 2006 г. №60 «О применении судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел» (в ред. от 22 декабря 2015 г.) // Российская газета. 2006. 20 декабря.

СИРАКАНЯН АРКАДИЙ РАШИМОВИЧ

аспирант кафедры уголовного права и процесса Сургутского государственного университета, 628403, г. Сургут, ул. Ленина 1, sirakanyan1995@gmail.com

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СЛЕДОВАТЕЛЯ С ОРГАНАМИ ДОЗНАНИЯ ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ ДЕЛ О ПРЕСТУПНЫХ НАРУШЕНИЯХ ПРАВИЛ ОХРАНЫ ТРУДА И ТЕХНИКИ БЕЗОПАСНОСТИ

SIRAKANYAN ARKADIY RASHIMOVICH

Postgraduate Student, Department of Criminal Law and Procedure, Surgut State University, 628403, Russia, Surgut, Lenina Street, 1, sirakanyan1995@gmail.com

INTERACTION OF THE INVESTIGATOR WITH THE BODIES OF INQUIRY IN THE INVESTIGATION OF CASES OF CRIMINAL VIOLATIONS OF THE RULES OF LABOR PROTECTION AND SAFETY

***Аннотация.** В рамках данной статьи определена правовая сущность взаимодействия следователя с органами дознания при расследовании дел касательно противозаконных нарушений правил охраны труда и техники безопасности.*

Исследованы нормы законодательной базы, регулирующие взаимодействие следователя с органами дознания при расследовании преступлений, включая расследование дел относительно преступных нарушений правил охраны труда и техники безопасности.

Приведены формы взаимодействия следователя и органов дознания при расследовании преступных нарушений правил охраны труда и техники безопасности. Подробно исследовано осуществление взаимодействия подразделений органов внутренних дел в ходе раскрытия и расследования преступлений, а также принципы взаимодействия следователя с органами дознания.

В завершении разработаны рекомендации по совершенствованию расследования дел о преступных нарушениях правил охраны труда и техники безопасности и взаимодействия следователя с органами дознания при этом.

***Ключевые слова:** взаимодействие, следователь, орган дознания, охрана труда, техника безопасности, преступное нарушение, оперативный работник.*

***Review.** Within the framework of this article, the legal essence of the interaction of the investigator with the bodies of inquiry in the investigation of cases concerning illegal violations of the rules of labor protection and safety is defined.*

The article examines the norms of the legal framework regulating the interaction of the investigator with the investigative bodies in the investigation of crimes, including the investigation of cases concerning criminal violations of the rules of labor protection and safety.

The forms of interaction between the investigator and the bodies of inquiry in the investigation of criminal violations of the rules of labor protection and safety are given. The interaction of internal Affairs departments in the course of detection and investigation of crimes is studied in detail. As well as the principles of interaction of the investigator with the bodies of inquiry.

In conclusion, recommendations were developed to improve the investigation of cases of criminal violations of the rules of labor protection and safety and the interaction of the investigator with the bodies of inquiry in this case.

***Keywords:** interaction, investigator, body of inquiry, labor protection, safety, criminal violation, operative employee.*

Взаимодействие следователя с органами дознания в процессе расследования дел относительно преступных нарушений правил охраны труда и техники безопасности подразумевает за собой совместную, согласованную, основанную на законодательстве деятельность следователя и органов дознания, направлением которой является выполнение предварительного расследования¹.

Актуальность темы статьи обусловлена тем, что

на сегодняшний день наблюдается рост преступлений связанных с нарушением правил охраны труда и техники безопасности на предприятиях. Раскрыть преступление лишь процессуальным путём не предоставляется возможным. Более того, современное состояние правового порядка требует повышение эффективности деятельности правоохранительных органов, в частности органов следствия и дознания. В связи с этим повышается интерес к взаимодействию следо-

¹ Коновалов А.А. Взаимодействие следователя и оперативно-розыскных подразделений // Наука и образование. 2018. № 6. 2018. С. 36.

вателя с органами дознания в процессе расследования данных дел.

В исследовании были использованы научные труды следующих отечественных авторов: А.М. Ершов, Л.П. Каменева, А.А. Коновалов, а также национальное законодательство, регулирующее правоотношения, возникающие при расследовании дел о преступных нарушениях правил охраны труда и техники безопасности.

Формы взаимодействия следствия с органами дознания характеризуются главным образом объёмом и содержанием действий следователя и оперативно-розыскных мероприятий, предстоящих проведению в рамках расследуемого дела.

Цели взаимодействия строят его содержание. Так, цель может состоять в успехе конкретного следственного действия или в получении нужной информации путём оперативных действий. А также цель может заключаться в поиске и обнаружении подозреваемого лица, которое обвиняется либо скрывается, вещественных доказательств, различной необходимой документации, ценностей и т.п.

Таким образом, взаимодействие может быть разовым, краткосрочным либо в течение значительного времени.

Правовой основой взаимодействия следователя и органов дознания являются:

- Основной закон РФ²;
- договоры международного уровня РФ относительно вопросов взаимодействия правоохранительных органов относительно борьбы с преступностью³;
- Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы РФ⁴;
- законодательство, регулирующее оперативно-розыскную и государственную судебно-экспертную деятельность⁵;
- нормативно-правовые акты МВД РФ и межведомственные нормативно-правовые акты⁶.

Так, п. 4 ч. 2 ст. 38 УПК РФ регламентирует право следователя относительно поручений и указаний органам дознания осуществлять розыскные и следственные действия, а также возможность требования от органов дознания содействовать в процессе конкретных действий следственного характера.

В соответствии с п.п. 1 и 3 ст. 7 Федерального закона Российской Федерации, регулирующего оперативно-розыскную деятельность, основанием для проведения мероприятий оперативно-розыскного характера являются:

- возбуждённое уголовное дело;
- поручения следователя, органа дознания, ука-

зания прокурора или определения суда в отношении уголовных дел, которые находятся в их производстве.

Также следует указать о таких нормативно-правовых актах, регулирующих исследуемое взаимодействие, как приказ и указания Генерального прокурора РФ относительно организации следственной работы. К примеру, указание относительно организации следственно-оперативных групп, которые действуют на постоянной основе и др.

Также приказы и инструкции МВД РФ, включая приказ МВД РФ от 26.03.2008 N 280-ДСП, утверждающий Положения относительно организации взаимодействия подразделений ОВД в отношении расследования и раскрытия преступлений.

В основные задачи взаимодействия следователей с органами дознания, инспекторами труда и сведущими лицами входит⁷:

- меры по обеспечению неотложных действий следственного характера и оперативно-розыскных мероприятий при совершении преступных деяний;
- раскрытие преступных деяний;
- изобличение правонарушителей и привлечение их к уголовной ответственности;
- расследование преступлений, при этом оно должно быть всесторонне полным и объективным;
- совместная деятельность относительно розыска преступников;
- выявление, пресечение и предотвращение преступлений;
- деятельность, направленная на возмещение ущерба материального характера, преступными действиями виновных лиц.

Взаимодействие следователя с органами дознания придерживается следующих принципов⁸:

1) Совместная деятельность должна соответствовать требованиям действующего законодательства. Ст. ст. 144, 157 УПК РФ представляют органам дознания широкий ряд полномочий. Так, на дознание ложится проведение неотложных действий следственного характера и других процессуальных действий, после это, если есть на это основания, дело передаётся следователю.

Следователь может дать поручение относительно розыска подозреваемого органам дознания. О чём указывает в постановлении о приостановлении предварительного следствия либо выносит отдельное постановление.

Ст. 168 УПК РФ предоставляет следователю право вызвать для участия в следственном действии специалиста, который не заинтересован в исходе дела. Таким образом, именно следователю принадлежит

² Конституция Российской Федерации N 11-ФКЗ от 21.07.2014.

³ Каменева Л.П. Основы взаимодействия следователя с органами дознания // Право. 2018. № 5. С. 47.

⁴ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации N 174-ФЗ от 18.12.2001; Уголовный кодекс Российской Федерации N 63-ФЗ от 13.06.1996.

⁵ Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» N 144-ФЗ от 12.08.1995.

⁶ Приказ МВД РФ от 26.03.2008 N 280-ДСП «Об утверждении Положения об организации взаимодействия подразделений органов внутренних дел в расследовании и раскрытии преступлений».

⁷ Ершов А.М. Планирование как одна из форм взаимодействия следователей с органами дознания // Российский следователь. 2018. № 6. С. 5.

⁸ Коновалов А.А. Взаимодействие следователя и оперативно-розыскных подразделений // Наука и образование. 2018. № 6. 2018. С. 39.

организующая роль во взаимодействии. Тем самым, именно им, учитывая обстоятельства дела, определяется работников, какой области, и в какой момент необходимо привлечь для успешного и объективного расследования определённого дела.

Привлекаемые службы несут обязанность относительно выполнения поручения следователя. Работниками других служб может быть проявлена инициатива, касательно предложения касательно оказания помощи, проверить собственные учётные и предоставить результаты. Оперативные сотрудники могут предоставить оперативно-розыскные данные по делу, при этом, не разглашая источники и способы получения. В данном случае далее совместно проводится объективная проверка и используется полученная информация. У следователя имеется право на ознакомление оперативного работника с материалами дела.

В процессе предварительной проверки материалов относительно совершённого преступного нарушения оперативные работники проводят консультации со следователем и совместно решают вопросы о дальнейших действиях.

2) Плановость. В процессе согласования планирования следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий, как правило, регламентируются отдельные планы, или в плане оперативно-розыскных мероприятий регламентируются определённые оперативно-розыскные меры.

Взаимодействие подразделений ОВД в ходе раскрытия и расследования преступлений осуществляется посредством⁹:

1) образования следственно-оперативных групп, которыми руководят в зависимости от подследственности совершённого преступного деяния следователь либо дознаватель;

2) привлечения сотрудников оперативных подразделений к следственной деятельности в соответствии с действующим уголовно-процессуальным законодательством;

3) совместного обсуждения документации, которая отражает итоги оперативно-розыскной деятельности, планирования/подготовки оперативно-розыскных мероприятий, включая оценку их результатов;

4) оперативного сопровождения расследования преступлений с того момента как уголовное дело было возбуждено и до судебного решения по нему.

Проведённый анализ позволяет сделать следующие предложения:

1. Целесообразно ввести специализацию следователей по делам о преступных нарушениях правил охраны труда и техники безопасности, что позволит при наличии у них достаточного опыта расследовать данные дела более эффективно.

2. Все преступные нарушения, результатом которых стали тяжкие последствия или смерть человека рекомендуем квалифицировать по ст. 216 УК независимо от того, какие правила были нарушены. Таким образом, будет соблюдена ч. 3 ст. 17 УК РФ, которая гласит, что, в случае, когда преступление предусмотрено общей и специальной нормами, действует специальная норма.

3. Необходимо исследовать вопрос относительно уголовной ответственности юридических лиц, а именно, относительно преступных нарушений правил безопасности, для того, чтобы определить целесообразность её применения для данных субъектов правоотношений.

4. Необходимо изменить ч. 1 ст. 144 УПК РФ, увеличением срока рассмотрения сообщения о преступлении до 10 суток и в ч. 3 данной статьи, предоставлением прокурору по мотивированному ходатайству следователя продлевать срок проверки до 30 суток.

5. Также необходимо уточнить ст. 144 УПК, включив пункт о средствах проверки сообщений относительно преступлений - получении объяснений и истребовании сведений.

6. Придать органам Государственной инспекции труда статус органа дознания по делам относительно преступных нарушений охраны труда и техники безопасности, которые не связаны со смертью людей (ст. ст. 143, 145, 145¹, ч. 1 ст.ст. 215-217 УК РФ).

7. Необходимо, чтобы разделы относительно особенностей расследования преступлений в сфере охраны труда присутствовали в учебниках криминалистики, методических справочниках и пособиях для следователей.

Таким образом, в завершение можно отметить, что предложенные рекомендации повысят эффективность расследования дел о преступных нарушениях в сфере охраны труда, тем самым повысив раскрываемость преступлений и объективность окончательных принимаемых решений по конкретному делу.

Библиографический список

1. Ершов А.М. Планирование как одна из форм взаимодействия следователей с органами дознания // Российский следователь. – 2018. – № 6. – С. 4-6.
2. Каменева Л.П. Основы взаимодействия следователя с органами дознания // Право. – 2018. – № 5. – С. 45-49.
3. Коновалов А.А. Взаимодействие следователя и оперативно-розыскных подразделений. // Наука и образование. – 2018. – № 6. – С. 36- 40.

Рецензент: Букаев Н.М., профессор кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., профессор.

⁹ Каменева Л.П. Основы взаимодействия следователя с органами дознания // Право. 2018. № 5. 2018. С. 48.

ХМЕЛЕВСКАЯ ТАТЬЯНА АНАТОЛЬЕВНА

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

ПОНЯТИЕ И ЗНАЧЕНИЕ ПОощРИТЕЛЬНЫХ НОРМ ОБЩЕЙ ЧАСТИ УК РФ

KHMELEVSKAYA TATIANA ANATOLEVNA

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

NOTION AND MEANING OF INCENTIVE NORMS OF THE GENERAL PART OF THE CRIMINAL CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Аннотация: В статье исследованы доктринальные подходы отечественных ученых к пониманию правовой природы уголовно-правовых поощрительных норм. Определены и раскрыты цели и задачи регламентации поощрительных мер в УК РФ. Проведено их отграничение от смежных мер: стимулирования и уголовного компромисса.

Ключевые слова: поощрение, уголовно-правовая норма, стимулирование, рациональное соединение репрессивных и позитивных мер воздействия, социально полезное поведение, уголовно-правовой компромисс.

Review. The article examines the doctrinal approaches of Russian scientists in understanding the legal nature of criminal law incentive norms. The goals and objectives of regulating incentive measures in the criminal code of the Russian Federation are defined and disclosed. They are separated from related institutions: incentive measures and criminal compromise.

Keywords: encouragement, criminal law norm, stimulation, rational combination of repressive and positive measures of influence, socially useful behavior, criminal law Commission.

Основной задачей уголовного закона является охрана и защита прав и свобод личности, общества и государства. Решение данной задачи обеспечивается мерами уголовно-правового принуждения, применяемыми к лицам, создавшим угрозу или фактически причинившим вред объектам уголовно-правовой охраны, перечисленным в ст. 2 УК РФ.

Правовые последствия совершения преступления или общественно опасного деяния выражаются в ограничении прав и свобод лиц, преступивших уголовный закон. Наказание выступает основной формой реализацией уголовной ответственности. Согласно положению ч. 2 ст. 43 УК РФ его применение преследует цели восстановления социальной справедливости, исправлению лица и предупреждению совершения новых преступлений.

Эффективность деятельности государства в борьбе с преступностью невозможна только на основе репрессивной реакции, поэтому уголовное наказание не сводится лишь к ограничению прав и свобод осужденного, а соединяется с исправительным воздействием, формирующим у него уважительное отношение к традициям, нормам и правилам поведения в обществе.

Рациональное соединение репрессивных и позитивных мер воздействия в положениях уголовно-

го закона позволяет усилить его профилактическое значение и способствовать устранению негативные последствия преступления еще до осуждения субъекта, создав условия для положительного пост преступного поведения лица. С этой целью уголовный закон предусматривает поощрительные нормы, формирующие у граждан стимул исключить или минимизировать причинение вреда интересам других субъектов.

В теории уголовного права поощрение рассматривается в качестве позитивного стимула для лиц, включенных в уголовно-правовые отношения с возможностью выхода из них. Поощрительные уголовно-правовые нормы, по сути, представляют собой установленные государством правила поведения. Их соблюдение предоставляет субъекту уголовно-правовых отношений возможность на реализацию законного интереса в форме смягчения или полного устранения уголовно-правового воздействия¹.

Отдельные поощрительные нормы законодатель закрепил в качестве средства противодействия преступности, например, регламентирующие обстоятельства, исключающие преступность деяния. Данные уголовно-правовые нормы предоставляют субъектам право причинения вреда как способ противодействия преступным проявлениям.

¹ Мелтоян Р.М. Поощрительные нормы Уголовного кодекса Российской Федерации: Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. Рязань, 1999. С. 13.

Отдельные авторы называют такое поведение антикриминальным. Оно обеспечивает криминологическую безопасность, например, при реализации права на необходимую оборону, или реализацию мер уголовной ответственности виновных в совершении преступлений лиц при причинении им вреда в результате их задержания².

По нашему мнению, термин «антикриминальное поведение» является неудачным. Он не в полной мере отражает содержание указанной формы поведения. Необходимая оборона допускается и в отношении лиц, не достигших возраста уголовной ответственности либо невменяемых. Совершаемые такими лицами посяательства на объекты уголовно-правовой охраны нельзя признать преступными, так как отсутствует субъект преступления. Между тем, следует согласиться с мнением автора, что указанные поощрительные нормы имеют многоплановый характер. Они выступают правовой гарантией безопасности граждан, оптимизируют позицию населения и сотрудников правоохранительных органов по реализации задачи УК РФ по предупреждению преступлений³.

Применение поощрительных норм Общей части УК РФ способно повлечь двойственные правовые последствия в части достижения общей и частной превенции. С одной стороны, государство создает стимул для коррекции поведения, способный изменить его, исключив или снизив общественную опасность потенциальных последствий. В этом аспекте рассматриваемого значения поощрительных норм уголовного права они повышают эффективность частной превенции. Но с другой стороны, следует отметить снижение эффективности достижения общей превенции. Люди с девиантным поведением, рассчитывая на возможность устранения или смягчения репрессивного воздействия государства вследствие применения поощрительных норм, легче принимают решение о преодолении правового запрета при выборе формы своего поведения. В такой ситуации потенциальная угроза наказания как фактор, обеспечивающий достижение цели общей превенции, теряет своё устрашающее воздействие. В этой части исследуемые нормы могут снижать своё позитивное значение в качестве инструмента предупредительной деятельности. В целях снижения таких рисков мы предлагаем расширить деятельность по правовой работе с населением, в части разъяснения того факта, что применение поощрительных норм УК РФ является правом, а не обязанностью должностных лиц. Поэтому нельзя изначально формировать вывод, что перешагивая черту закона, гражданин, меняя свое поведение, может рассчитывать на не применение к нему уголовно-правового воздействия.

Группа поощрительных норм не является институтом только уголовного права. Уголовно-право-

вая поощрительная норма регулирует общественные отношения, возникающие в связи и по поводу совершения общественно опасного деяния. Специфика регулируемых общественных отношений определяет формы и пределы поощрения. В уголовном праве поощрение состоит не в предоставлении субъекту премиальных благ, а в мерах, направленных на исключение или снижение объёма репрессивных мер, как реакции государства на причинение вреда охраняемым интересам.

Данные правовые последствия применения исследуемых норм не однородны и различны. Не одинаков и механизм их действия и эффективность⁴. В теории уголовного права неоднородность исследуемых норм положена в основу их градации на виды.

Так, О.А. Шабаева предлагает поощрительные нормы Общей части УК РФ классифицировать на: а) нормы, дающие право на причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам при наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния; б) предписания, стимулирующие общественно необходимое поведение по отказу от доведения до конца начатого вредоносного деяния⁵.

Но представленная классификация, по нашему мнению, является не полной. Она не учитывает поощрительный характер норм, освобождающих от уголовной ответственности или досрочно освобождающих от отбывания наказания. УК РФ дополнен нормой о судебном штрафе, что также позволяет расширить предлагаемую классификацию, дополнив её поощрительными нормами, стимулирующими общественно необходимое поведение по устранению вредоносных последствий совершенного деяния.

Уголовно-правовое поощрение закреплено в нормах, применение которых является правом, а не обязанностью правоприменителя. Оно носит личный характер, определяемый поведением конкретного субъекта, которое содержит исполнение предусмотренных законом условий. Именно они определяют содержание гипотезы и диспозиции данного вида норм. Их структура включает в себя и санкцию. Её содержание отличается от санкций норм, устанавливающих основания уголовной ответственности в статьях Особенной части УК РФ. По своей сути санкции поощрительных норм представляют собой предусмотренные уголовным законом формы и объёмы смягчения либо устранения мер государственного принуждения.

В рамках вопроса рассмотрения правовой природы уголовно-правовых норм поощрения следует остановиться на их соотношении со стимулирующими нормами. В теории уголовного права сформулировано два основанных подхода: а) поощрительная норма и стимулирующая норма - тождественные понятия; б) «стимулирующая норма» шире понятия «поощрительная норма».

² Курилов С.И. Поощрительные нормы Общей части Уголовного кодекса Российской Федерации, направленные на предупреждение преступлений: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 51-52.

³ Курилов С. И. Указ. соч. С. 92.

⁴ Семенов И. А. Поощрительные нормы в уголовном праве России: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 39.

⁵ Шабаева О. А. Поощрительные нормы в системе правовых норм // Сибирский юридический вестник. 2010. № 1. С. 5.

По мнению А.П. Фильченко, поощрительные нормы уголовного права необходимо отличать от сходных правовых институтов. Поощрительные и стимулирующие нормы неравнозначны в своем содержании и значении в силу имеющихся между ними различий. Каждая поощрительная уголовно-правовая норма является стимулом, между тем не всякий стимул можно признать нормой поощрения. Понятие «стимулирующая норма» гораздо шире понятия «поощрительная норма»⁶. К стимулирующим нормам могут быть отнесены не только позитивные средства, но и меры принуждения. Различие функций норм уголовного права и основных функций уголовного права можно провести также по объекту воздействия. Содержание функций уголовного права включает в себя сложный комплекс общественных отношений. Объект воздействия конкретной уголовно-правовой нормы в законе детализирован. Он определяет дозволенное или недозволенное поведение субъектов уголовно-правовых отношений. Уголовный закон, устанавливая охранительную функцию, закрепляет её через стимулирование правопослушного поведения. Оно достигается посредством дозволения причинения вреда субъектам, нарушающим закон, и регламентацией оснований и мер ответственности для них. В своей совокупности они образуют группу стимулирующих норм. Одни из которых содержат поощрение (ч. 1 ст. 37 УК РФ, а другие – принуждение действовать в предусмотренных законом границах (ч. 2 ст. 37 УК РФ). Другим примером стимулирующих норм, реализующих поведение посредством мер принуждения, являются положения уголовного закона, устанавливающие ответственность за злостное уклонение от отбывания уголовного наказания.

Поощрение является средством положительного стимулирования, наказание - средством отрицательного стимулирования⁷. Досрочное освобождение от отбывания наказания привязано в законе к достижению исправления осужденного либо к иным позитивным изменениям его поведения. В теории уголовного права приводятся данные, что примерно 20 % лиц, осужденных к лишению свободы, проявляют устойчивый интерес к перспективе досрочного освобождения через выполнение законных требований, предъявляемых к ним. В отношении данного круга лиц подобное стимулирование может стать основным средством исправления⁸. Наряду с этим законом предусмотрены меры принуждения для той категории осужденных, которые не соблюдают порядок и условия отбывания уголовного наказания. Поэтому, с одной стороны, соблюдение порядка и условий отбывания наказания – это поощрение осужденного, создающее основание для применения к нему

условно-досрочного освобождения от наказания, с другой стороны, не соблюдение данного стимула влечёт применение мер ответственности к нарушителям режима отбывания наказания. В итоге, мы согласимся с точкой зрения, что стимулирующие нормы по объему шире поощрительных и могут содержать в себе меры принуждения.

Как мы уже отмечали ранее основная функция уголовного закона – правоохранительная. Данную задачу решают и поощрительные нормы уголовного права. Однако уголовно-правовые отношения, возникающие в связи с применением исследуемого института отличны в своем содержании и процессуальном решении регулирования. Снижая либо освобождая от репрессивной реакции государства, правовая природа норм уголовно-правовых норм поощрения обуславливает указанную функцию в ином ракурсе, определяемом отдельной поставленной законом задачей и целью.

Задача конкретной уголовно-правовой поощрительной нормы - это определение условий и механизма действия субъекта, дающих ему право на устранение или уменьшение мер уголовно-правовой репрессии. Предоставляя лицу возможность правомерного причинения вреда при защите своих интересов и благ других лиц, уголовный закон закрепляет за поощрительной нормой правоохранительную функцию. В теории уголовного права отмечается, что функция поощрительной уголовно - правовой нормы содержит в себе достаточное наличие специфических качеств, которые позволяют ей быть определенным правовым явлением и отличаться от других своими характерными признаками⁹. Но правовая природа исследуемой категории норм, по нашему мнению, позволяет им участвовать в решении определенных задач уголовного закона и повышении эффективности уголовного правоприменения.

Согласимся с мнением С.И. Курилова, что вышеуказанные нормы обладают предупредительным потенциалом, их роль, несомненно, должна учитываться в науке как при изучении современного состояния и развития уголовного права, так и в правоприменительной деятельности правоохранительных органов в целях предупреждения преступлений¹⁰.

Нормы Общей части УК РФ в большинстве своём содержат гипотезы, без которых применение норм Особенной части УК РФ невозможно. Поощрительные нормы Общей части УК РФ также участвуют в этом процессе. Например, нельзя квалифицировать действия виновного лица по ч. 1 ил ч. 2 ст. 108 УК РФ не дав оценку в приговоре суда положениям ст. 37 УК РФ. Включая в себя поощрительные свойства, законодатель предоставляет правоприменителям

⁶ Фильченко А.П. К вопросу о соотношении прощения и поощрения в нормах уголовного права // Человек: преступление и наказание. 2009. № 2. С. 76.

⁷ Кузьмин С.С. Стимулирующие нормы в уголовном праве // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. 2017. № 4. С. 45.

⁸ Кузьмин С. С. Указ. соч. С. 49.

⁹ Фильченко А. П. К вопросу о соотношении прощения и поощрения в нормах уголовного права // Человек: преступление и наказание. 2009. № 2. С. 76.

¹⁰ Курилов С.И. Роль поощрительных норм Общей части Уголовного кодекса Российской Федерации в уголовно-правовом предупреждении преступлений // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 3. С. 158.

менителю право действовать определенным образом через установленные в них юридические предписания. Например, регламентируя поощрительные свойства добровольного отказа от доведения преступления до конца в ч. 5 ст. 31 УК РФ, суд наделяется правом предпринятые соучастниками меры по предотвращению подготавливаемого преступления признавать смягчающими обстоятельствами при назначении наказания.

Одной из проблем в анализе правовой природы поощрительных уголовно-правовых норм является разночтение в теории уголовного права тех или иных положений закона, которые касаются определенных «уступок» лицу, преступившему закон. Мы уже исследовали вопрос о соотношении мер поощрения и стимулирования в уголовном праве. Кроме названных институтов выделяется еще и «уголовно-правовой компромисс», который можно рассматривать как смежное поощрению и стимулированию понятие.

С позиции А.П. Фильченко, «при применении компромисса должно соблюдаться требование вынужденности уступок и их соразмерности предполагаемым негативным последствиям. Выступив инициатором компромисса, предложив преступнику выбор поведения, теперь уже государство несет полную ответственность за применение данных норм, что исключает какое бы то ни было усмотрение на этот счет. Должностное лицо, выступающее от имени государства, обязано выполнить закрепленные в уголовно-правовой норме условия, и в этом состоит принципиальное отличие режима компромисса от поощрения в уголовном праве. Обязывающие нормы уголовного закона, позволяющие государственному органу смягчать или освобождать лицо от уголовной ответственности под условием уступки, обеспечивающей разрешение уголовно-конфликтной ситуации, образуют самостоятельный вид уголовно-правовых норм, которые могут быть названы «компромиссными»¹¹. К числу компромиссных норм Общей части УК РФ автор относит нормы, закрепленные следующими статьями УК РФ: ч. 2 ст. 31 (за исключением приготовления к совершению преступления небольшой или средней тяжести), ч. 1-2 и 4-5 ст. 62 УК РФ.

По нашему мнению, использование в уголовно-правовой терминологии термина «компромисс» является некорректным, так как компромисс достигается в результате взаимного согласования позиций сторон. Положения указанных А.П. Фильченко норм явились отражением волеизъявления только одного субъекта – государства. Именно оно посредством императивного метода регулирует возникающие уголовно-правовые отношения. И в своем решении оно может наказать, простить или поощрить иных субъектов данных отношений. Не логична позиция автора в отношении к компромиссным нормам положений УК РФ о добровольном отказе от совершения преступления. В чём суть компромисса, если государство отказывается от уголовного преследования виновного лица по факту не доведения им преступления до конца. По нашему мнению, предусмотренные в уголовном законе правовые последствия добровольного отказа от совершения преступления закреплены именно в рамках уголовно-правовой поощрительной нормы. Государство отказывается от уголовного преследования в связи с не причинением вреда охраняемым уголовным законом объектам в результате отказа от исполнения общественно опасного деяния в полном объёме.

По замечанию В.М. Баранова, «особенностью способа воздействия поощрительной нормы является то, что лицо не обязывается, а побуждается к достижению полезного результата»¹². Поэтому право на смягчение либо устранение уголовно-правового обременения должно быть преступником заработано, получено в результате активной социальной деятельности¹³.

В результате мы приходим к заключению, что уголовно-правовое поощрение, закрепленное в соответствующих нормах, представляется собой сформулированные в законе условия и основания отказа государства от репрессивного воздействия либо уменьшение его карающего содержания. Оно по своей сущности представляет собой ответную реакцию государства на постпреступное социально полезное поведение виновного. Посредством уголовно-правовых поощрительных норм закреплено признание правомерным действие, устраняющее источник опасности или уменьшающее его отрицательное воздействие.

Библиографический список

1. Мелтоян Р.М. Поощрительные нормы Уголовного кодекса Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Рязань, 1999. – 21 с.
2. Курилов С. И. Поощрительные нормы Общей части Уголовного кодекса Российской Федерации, направленные на предупреждение преступлений: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2019. – 27 с.
3. Семенов И.А. Поощрительные нормы в уголовном праве России: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. – 160 с.
4. Шабалева О.А. Поощрительные нормы в системе правовых норм // Сибирский юридический вестник. – 2010. – № 1. – С. 3-9.
5. Фильченко А.П. К вопросу о соотношении прощения и поощрения в нормах уголовного права // Человек: преступление и наказание. – 2009. – № 2. – С. 75-77.

¹¹ Фильченко А. П. Компромисс как метод уголовно-правового регулирования // Вестник Пермского университета. 2013. № 2. С. 254.

¹² Баранов В.М. Поощрительные нормы советского социалистического права. Саратов, 1978. С. 22.

¹³ Фильченко А. П. К вопросу о соотношении прощения и поощрения в нормах уголовного права // Человек: преступление и наказание. 2009. № 2. С. 76.

6. Кузьмин С. С. Стимулирующие нормы в уголовном праве // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. – 2017. – № 4. – С. 45-49.

7. Курилов С. И. Роль поощрительных норм Общей части Уголовного кодекса Российской Федерации в уголовно-правовом предупреждении преступлений // Труды Академии управления МВД России. – 2018. – № 3. – С. 157-161.

8. Фильченко А. П. Компромисс как метод уголовно-правового регулирования // Вестник Пермского университета. – 2013. – № 2. – С. 251-259.

9. Баранов В.М. Поощрительные нормы советского социалистического права. – Саратов, 1978. – 147 с.

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@oimsla.edu.ru

ШЕВЛЯКОВА ИРИНА МИХАЙЛОВНА

аспирант кафедры гражданского права и процесса юридического факультета
Оренбургского государственного университета, 460018, г. Оренбург, пр. Победы,
13, post@oimsla.edu.ru

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОДРЯДА ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

EFIMTSEVA TATIANA VLADIMIROVNA

doctor of Law, associate professor, head of the Department of entrepreneurial and
natural-resources law, Orenburg Institute (Branch) of the Kutafin Moscow State Law
University (MSLA), 460000, Russia, 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 OF CONTRACTS FOR STATE AND MUNICIPAL NEEDS IN THE RUSSIAN FEDERATION: PROBLEMS AND PROSPECTS

Аннотация. Настоящая статья посвящена обзору источников правового регулирования подрядных работ для обеспечения государственных и муниципальных нужд. В ней проводится классификация источников на виды по различным критериям, выделяются уровни регулирования, выявляются особенности, освещаются проблемы законодательства в этой сфере, а также предлагаются пути их решения. Одна из основных проблем, рассмотренных в статье, касается соотношения норм Гражданского кодекса РФ и Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Ключевые слова: государственные и муниципальные нужды, заказ, закупка, подрядные работы, государственный и муниципальный контракт, торги, обязательства.

Review. This article is devoted to the review of sources of legal regulation of contract works for state and municipal needs. It classifies sources into types according to various criteria, identifies levels of regulation, identifies features, highlights legislative problems in this area, and suggests ways to solve them. One of the main problems discussed in the article concerns the relationship between the norms of the Civil code of the Russian Federation and the

Federal law «On the contract system in the field of procurement of goods, works, and services for state and municipal needs».

Keywords: *state and municipal needs, order, purchase, contract work, state and municipal contract, bidding, obligations.*

Источники правового регулирования подрядных работ для государственных и муниципальных нужд многочисленны и различаются по видам правовых актов.

В работе Р.Б. Куличева предлагаются классификации нормативных правовых актов, регулирующих подрядные работы для государственных нужд, по разным основаниям: в зависимости от стадии осуществления подрядных работ для государственных

нужд; в зависимости от иерархии нормативных правовых актов¹.

На наш взгляд, в зависимости от уровней правового регулирования государственных закупок можно представить следующую классификацию нормативных правовых актов, регулирующих подрядные работы для государственных нужд, включая региональное регулирование на примере Оренбургской области.

№ п/п	Уровни правового регулирования государственных закупок		Нормативные правовые акты
1	Международный		– Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг; ² – Договор о Евразийском экономическом союзе (Астана, 29.05.2014 г.) ³
2	Национальный	федеральный	– Конституция РФ ⁴ ; – федеральные законы (в том числе ГК РФ, БК РФ, ГрК РФ, Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» ⁵ (далее – Закон о контрактной системе), Федеральные законы от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» ⁶ , от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» ⁷ , от 29.06.2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в РФ» ⁸); – подзаконные акты (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты органов исполнительной власти).
		региональный	постановления Правительства Оренбургской области: – от 06.06.2019 г. № 356-пп «Об осуществлении закупок малого объема для обеспечения нужд Оренбургской области»; – от 01.10.2018 г. № 640-п «О проведении совместных конкурсов или аукционов при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Оренбургской области»; – от 03.09.2018 г. № 572-п «О региональной информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Оренбургской области» и другие ⁹ .
		муниципальный	постановления администрации муниципального образования Красногвардейский район Оренбургской области: – от 21.01.2014 г. № 17-п «О создании контрактной службы»; – от 10.01.2017 г. № 7-п «Об утверждении порядка формирования, утверждения и ведения планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд заказчиков муниципального образования Красногвардейский район Оренбургской области»; – от 11.05.2017 г. № 352-п «Об уполномоченном органе по осуществлению функций на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для муниципальных заказчиков муниципального образования Красногвардейский район Оренбургской области» и другие ¹⁰ .

¹ Куличев Р.Б. Правовое регулирование подрядных работ для государственных нужд. М.: Юстицинформ, 2016.

² Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг (принят ЮНСИТРАЛ 15 июня 1994 г.)

³ Договор о Евразийском экономическом союзе (Астана, 29 мая 2014 г.), Российская Федерация ратифицировала настоящий Договор Федеральным законом от 03.10.2014 № 279-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 16.01.2015.

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. 1993. № 237.

⁵ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

⁶ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3434.

⁷ Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 28.11.2018) «О техническом регулировании» // СЗ РФ. 2002. № 52 (часть I). Ст. 5140.

⁸ Федеральный закон от 29.06.2015 № 162-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стандартизации в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 3953.

⁹ Официальный сайт Правительства Оренбургской области // URL: <http://www.orenburg-gov.ru/> (дата обращения: 15.05.2020).

¹⁰ Официальный сайт администрации муниципального образования Красногвардейский район Оренбургской области // URL: <http://mo-ko.orb.ru/> (дата обращения: 15.05.2020).

Е.И. Акулич выделяет наднациональный уровень, к которому относит межгосударственные договоры, соглашения и т.п.¹¹ При этом стоит отметить, что все названные данным автором нормативные правовые акты ратифицированы в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 15.07.1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»¹², что ставит под сомнение наличие такого уровня правового регулирования государственных закупок, как «наднациональный». Наднациональное право – форма международного права – находится в его пределах и не выходит за них.

В соответствии со статьей 2 Закона о контрактной системе законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – законодательство о контрактной системе) основывается на положениях Конституции РФ, ГК РФ, БК РФ и состоит из Закона о контрактной системе и других федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в части 1 статьи 1 Закона о контрактной системе. Нормы права, содержащиеся в других федеральных законах и регулирующие указанные отношения, должны соответствовать Закону о контрактной системе. В случаях, предусмотренных законодательством РФ о контрактной системе, Президент РФ, Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» вправе принимать нормативные правовые акты, регулирующие отношения, указанные в части 1 статьи 1 Закона о контрактной системе. Органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией в случаях, предусмотренных законодательством РФ о контрактной системе, принимают правовые акты, регулирующие отношения, указанные в части 1 статьи 1 Закона о контрактной системе, причем данные правовые акты должны соответствовать нормативным правовым актам, указанным в частях 1 и 2 названной статьи Закона о контрактной системе. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены Законом о контрактной системе, применяются правила международного договора.

Ранее, во время действия Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов

на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»¹³ (далее – Закон о размещении заказов), законодательство о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд было исключительно в федеральном ведении.

Важнейшим законодательным актом, регулирующим вопросы осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд в настоящее время, является Закон о контрактной системе.

В.Е. Белов подчеркивает, что осуществление нормативного правового регулирования в области осуществления государственных и муниципальных нужд считается комплексом, который включает в себя источники, а равно с тем и нормы, как публичного, так и частного права¹⁴.

Как отмечает Я.Б. Гребенщикова, с Положения о казенных подрядах и поставках 1830 года в России начинается традиция регулирования отношений по закупке для государственных и муниципальных нужд административным и гражданским правом одновременно. В то же время закупки для государственных и муниципальных нужд вплоть до 1930 года рассматривались в рамках гражданского права, а в период 1930-1990 годов – в рамках административного права¹⁵.

Следует отметить, что с противоречиями между нормативными правовыми актами различных отраслей права (применение норм частного и публичного права), регулирующими рассматриваемую сферу отношений, связывают определенные затруднения в правоприменительной практике.

В научной литературе высказываются различные точки зрения по вопросу о соотношении гражданско-правовой и публично-правовой составляющих, в том числе при регулировании размещения заказов. В целях устранения межотраслевой противоречивости правового регулирования торгов предлагается перевести отношения в данной сфере в русло публично-правового регулирования¹⁶. Однако с этим предложением нельзя согласиться, поскольку необходимо развивать в рыночных условиях и частно-правовую составляющую в сфере регулирования рассматриваемых правоотношений.

Среди нормативных правовых актов, которые содержат в себе публичные нормы, можно назвать Бюджетный кодекс РФ¹⁷, федеральные законы (например, о федеральном бюджете¹⁸ и пр.). Главным

¹¹ Акулич Е.И. Актуальные проблемы совершенствования нормативной правовой основы регулирования государственных закупок // Российское предпринимательство. 2015. № 4 (274). С. 623-634.

¹² Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

¹³ Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2005. № 30 (Ч. 1). Ст. 3105. Утратил силу с 01.01.2014.

¹⁴ Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд. Правовое регулирование. М.: НОРМА, 2011. С. 56.

¹⁵ Гребенщикова Я.Б. Правовой механизм закупки товаров, работ, услуг для муниципальных нужд: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 12-13.

¹⁶ Балакин В.В. Торги как институт гражданского права в условиях современной рыночной экономики России: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 174.

¹⁷ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 25.05.2020) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

¹⁸ Федеральный закон от 02.12.2019 № 380-ФЗ (ред. от 18.03.2020) «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // СЗ РФ. 2019. № 49 (части I, II, III, IV). Ст. 6939.

нормативным правовым актом частного характера является Гражданский кодекс РФ¹⁹.

При регулировании закупки товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд нормы публичного права и частного права взаимодействуют друг с другом. Таким образом, базовыми источниками регулирования отношений по договору подряда для государственных и муниципальных нужд, на которых основывается вся система законодательства по выполнению работ для нужд публичного образования, выступают ГК РФ, БК РФ и Закон о контрактной системе.

Бюджетный кодекс РФ регулирует договор на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд. Термин «закупка» применяется в статье 69.1 БК РФ, согласно которой «под закупками понимаются бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг». Кроме того, термин «закупка» употребляется в статье 72 БК РФ «Осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд», в статье 73 БК РФ «Реестры закупок», в статье 306.1 БК РФ «Понятие бюджетного нарушения», между тем отсутствует в статье 6 БК РФ «Понятия и термины, применяемые в настоящем кодексе».

В пункте 3 части 1 статьи 3 Закона о контрактной системе дано следующее определение: закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд (далее – закупка) – это совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта. В случае, если Законом о контрактной системе не предусмотрено размещение извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), закупка начинается с заключения контракта и завершается исполнением обязательств сторонами контракта.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Гражданского кодекса РФ гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, прав на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальных прав), регулирует отношения, связанные с участием в корпоративных организациях или с управлением ими (корпоративные отношения), договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, авто-

номии воли и имущественной самостоятельности участников.

Гражданский кодекс РФ прямо предусматривает существование законодательства об осуществлении закупок публичными образованиями, а именно:

- параграф 4 «Поставка товаров для государственных и муниципальных нужд» главы 30 «Купля-продажа», в том числе часть 2 статьи 525, в которой прямо указано, что к отношениям по поставке товаров для государственных и муниципальных нужд в части, не урегулированной настоящим параграфом, применяются иные законы, под которыми законодатель подразумевает федеральные законы, образующие законодательство об осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд;

- статья 768 параграфа «Подрядные работы для государственных и муниципальных нужд» главы 37 «Подряд», согласно которой к отношениям по государственным или муниципальным контрактам на выполнение подрядных работ для государственных или муниципальных нужд в части, не урегулированной ГК РФ, применяется закон о подрядах для государственных или муниципальных нужд;

- статья 778 главы «Выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ» отсылает к правилам статьи 768 в отношении государственных или муниципальных контрактов на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных или муниципальных нужд.

В статье 765 ГК РФ установлено, что основания и порядок заключения государственного или муниципального контракта на выполнение подрядных работ определяются в соответствии с положениями статей 527 и 528 ГК РФ.

В части 1 статьи 527 ГК РФ закреплено, что государственный (муниципальный) контракт заключается на основе заказа на поставку товаров для государственных или муниципальных нужд, размещаемого в порядке, предусмотренном законодательством о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. В свою очередь статья 528 ГК РФ посвящена порядку заключения государственного (муниципального) контракта.

В этой связи возникает вопрос о соотношении норм, содержащихся в ГК РФ и Законе о контрактной системе в той мере, в которой они регулируют один круг отношений, и при этом различаются. К примеру, часть 1 статьи 528 ГК РФ предусматривает, что проект государственного или муниципального контракта по соглашению сторон может быть разработан поставщиком (исполнителем) и направлен заказчику. Между тем, подобных положений Закон о контрактной системе не содержит. Так, согласно час-

¹⁹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410; Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 № 146-ФЗ (ред. от 28.03.2017) / СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4552; Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 № 230-ФЗ (ред. от 03.07.2016, с изм. от 13.12.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // СЗ РФ. 2006. № 52 (Ч. 1). Ст. 5496.

ти 2 статьи 50, части 3 статьи 54.3, части 4 статьи 64, части 2 статьи 73, части 3 статьи 82.2, части 7 статьи 83, части 7 статьи 83.1, части 2 статьи 87 Закона о контрактной системе проект контракта прилагается к документации о проводимой закупке и, соответственно, разрабатывается заказчиком.

Если рассматривать соотношение норм Гражданского кодекса РФ и Закона о контрактной системе о заключении контракта на выполнение подрядных работ для государственных или муниципальных нужд как норм общего и специального законов, то приоритет должны иметь нормы последнего. Тем не менее подобный подход не может претендовать на однозначность, так как в части 2 статьи 3 ГК РФ закреплено, что «нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать ГК РФ».

Высший Арбитражный Суд РФ в своем постановлении²⁰ от 25.10.2011 г. по спору, вытекающему из государственного контракта на выполнение работ, который был заключен в соответствии с ранее действовавшим Законом о размещении заказов, указал, что при отсутствии специального закона о подрядах для государственных и муниципальных нужд, предусмотренного статьей 768 ГК РФ, приоритетное значение имеют нормы ГК РФ. При этом ссылки подрядчика на нормы Закона о размещении заказов были отклонены, поскольку согласно части 1 статьи 1 этого Закона он регулировал отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, а не вопросы исполнения и расторжения государственных и муниципальных контрактов на выполнение подрядных работ.

Казалось бы, что данный подход применим и к Закону о контрактной системе, но сфера действия этого Закона шире, чем у ранее действовавшего Закона. Так, в части 1 статьи 1 Закона о контрактной системе установлено, что названный Закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в части, касающейся:

- 1) планирования закупок товаров, работ, услуг;
- 2) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) заключения контрактов;
- 4) особенностей исполнения контрактов;
- 5) мониторинга закупок товаров, работ, услуг;
- 6) аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;

7) контроля соблюдения законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе.

В соответствии с позицией Конституционного Суда РФ, выраженной в определении²¹ от 05.11.1999 г. № 182-О, ни один федеральный закон не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой. Учитывая данную позицию, нужно согласиться с мнением Л.В. Андреевой, которая указывает на необходимость применения принципа «*lex special derogate lex generalis*» (специальный закон отменяет общий закон).

Между тем некоторые специалисты считают, что Гражданский кодекс РФ, являясь кодифицированным актом гражданского законодательства, обладает большей юридической силой, чем Закон о контрактной системе, в связи с чем именно Гражданский кодекс РФ и подлежит применению²².

При этом важно отметить, что законодатель не уточняет, в чем заключается сущность термина «основывается», и на каких конкретно нормах ГК РФ основывается законодательство о контрактной системе.

С целью устранения в правоприменительной практике возможности двоякого толкования положений (в одних случаях нормы ГК РФ применяют, обосновывая это большей юридической силой данного акта, а в других – не применяют, поскольку Закон о контрактной системе имеет специальный характер, и общие положения ГК РФ не могут быть использованы для регулирования соответствующих отношений), полагаем необходимым внести дополнения в статью 2 Закона о контрактной системе, закрепив в ней следующее: «нормы настоящего Закона имеют приоритет по отношению к нормам, закрепленным в Гражданском кодексе РФ».

В.В. Ванин пишет о том, что существующая система источников правового регулирования отношений в сфере публичных закупок не гармонизирована, поскольку в основе ее лежит конкуренция трех федеральных законов (Закона о контрактной системе, БК РФ, ГК РФ), каждый из которых, формально обладая равной по отношению к остальным юридической силой, закрепляет приоритет собственных норм; в итоге создана ситуация, когда отыскание юридически безупречных решений по ряду вопросов (квалификация государственных и муниципальных контрактов, содержание государственных и муниципальных контрактов и т. п.) не представляется возможным. Решение этой проблемы указанный автор видит в отказе от практики использования законодателем «квазиконституционных оговорок», как противоречащей статье 76 Конституции РФ²³.

²⁰ Постановление Президиума ВАС РФ от 25.10.2011 № 9382/11 по делу № А56-43217/2010 // Вестник ВАС РФ. 2012. № 2.

²¹ Определение Конституционного Суда РФ от 05.11.1999 № 182-О «По запросу Арбитражного суда города Москвы о проверке конституционности пунктов 1 и 4 части четвертой статьи 20 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» // СЗ РФ. 1999. № 52. Ст. 6460.

²² Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: монография. М: Юстициформ, 2012.

²³ Ванин В.В. Правовое регулирование удовлетворения государственных нужд в рыночной экономике России: теория и практика: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2017. С. 15-16.

Обращает на себя внимание и то, что в Гражданском кодексе РФ нет определений терминов «закупки» или «заказ», причем Закон о размещении заказов позволял разграничивать сферы применения нормативных актов, так как был направлен на регулирование специальной стадии, определение которой остается дискуссионным вопросом. Однако в силу прямого указания Закона она заканчивалась заключением контракта, основывалась на положениях ГК РФ и не должна была противоречить последнему (ст. 2, ч. 2 ст. 9 Закона о размещении заказов). В соответствии с Законом о контрактной системе «закупка» включает в себя и размещение заказов, и собственно договор (контракт), его заключение и исполнение, а это нарушает концептуальные положения гражданского права и гражданского законодательства.

Иными словами, сегодня очевидно, что необходимо унифицировать законодательство о закупках и заказах, используемую в нем терминологию, устранить пробелы, недостатки, коллизии правовых норм, четко определить пределы правового регулирования основных нормативных актов: Гражданского кодекса РФ и Закона о контрактной системе.

К тому же на данный момент продолжают действовать нормативные правовые акты, принятые до вступления в силу Закона о контрактной системе. Речь идет, например, о: Положении о подрядных работах в РФ²⁴; Основных положениях порядка организации и проведения подрядных работ (конкурсов) на строительство объектов (выполнение строительно-монтажных и проектных работ) для государственных нужд²⁵; Положении об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд²⁶; Основных принципах финансирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, размещаемых на конкурсной основе²⁷; Методических рекомендациях по проведению торгов (конкурса) на закупку товаров (работ), предварительному квалификационному отбору поставщиков (подрядчиков) – (конкурсной документации)²⁸ и т.д.

Проблема заключается в том, что указанные акты хотя и не отменены, но вступили в противоречие с Законом о контрактной системе. Так, согласно Положению о подрядных работах в РФ объявление о проведении торгов публикуется организатором тор-

гов или по его поручению тендерным комитетом, при этом официальными периодическими изданиями, в которых публикуются все объявления об открытых торгах, проводящихся на территории РФ, а также результаты их проведения, являются «Строительная газета» и газета «Развитие и специальные приложения к ним. Между тем Законом о контрактной системе предусмотрено, что заказчики обязаны размещать извещения, документацию о закупке в единой информационной системе (до ввода в эксплуатацию единой информационной системы информация о размещении заказов размещается на официальном сайте РФ в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» <http://www.zakupki.gov.ru/>). Кроме того, Закон о контрактной системе и Положение о подрядных работах в РФ содержат различные требования к содержанию документации о закупке (тендерной документации), причем Положение о подрядных работах в РФ указывает на обязательное включение в ее содержание проектной документации. Представляется, что в данном случае следует руководствоваться правовым актом, имеющим высшую юридическую силу, то есть Законом о контрактной системе в силу того, что правовые нормы утрачивают силу в случае принятия нормативного правового акта, имеющего равную или высшую юридическую силу.

Еще одним парадоксом правового регулирования рассматриваемой сферы является то, что ответы на важнейшие вопросы, связанные с контрактной системой, содержатся исключительно в письмах и решениях Федеральной антимонопольной службы РФ и Министерства экономического развития РФ, которые не являются нормативными правовыми актами, а лишь выражают позицию государственных органов на проблемы правоприменительной практики в области государственных закупок. К примеру, Минэкономразвития РФ в своем письме²⁹ указывает на то, что документация о закупке должна содержать в себе проектно-сметную документацию на капитальный ремонт, реконструкцию строительство.

Исходя из вышеизложенного, можно констатировать, что правовое регулирование отношений по договору подряда для обеспечения государственных и муниципальных нужд считается комплексом, состоящим из источников, а равно с тем и норм, как

²⁴ Распоряжение Госкомимущества РФ № 660-р, Госстроя РФ № 18-7 от 13.04.1993 (ред. от 18.10.1994) «Об утверждении Положения о подрядных работах в Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 30.04.1993 № 244) // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств РФ. 1993. № 8.

²⁵ Основные положения порядка организации и проведения подрядных работ (конкурсов) на строительство объектов (выполнение строительно-монтажных и проектных работ) для государственных нужд (утв. Госстроем РФ 06.05.1997 № БЕ-18-9).

²⁶ Указ Президента РФ от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» (вместе с «Положением об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд») // СЗ РФ. 1997. № 15. Ст. 1756. Документ фактически утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

²⁷ Письмо Минфина РФ от 19.02.1998 № 22-05-03 «О методических материалах к Указу Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305» (вместе с «Основными принципами финансирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, размещаемых на конкурсной основе») // СЗ РФ. 1997. № 15. Ст. 1756.

²⁸ Приказ Минэкономки РФ от 30.09.1997 № 117 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению торгов (конкурса) на закупку товаров (работ), квалификационному отбору поставщиков (подрядчиков) - (конкурсной документации)» // Текст официально опубликован не был.

²⁹ Письмо Министерства экономического развития РФ от 14.10.2014 № ОГ-Д28-7888 «О реализации положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Текст официально опубликован не был.

публичного, так и частного права, включающим в себя, как правовые акты, регулирующие непосредственно подрядные работы, так и правовые акты, регулирующие отношения относительно закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В целом в зависимости от уровня правового регулирования государственных закупок нормативные правовые акты в этой сфере можно представить в следующем виде:

I уровень – международный

II уровень – национальный: 1) федеральный; 2) региональный; 3) муниципальный.

В свою очередь базовыми источниками регулирования отношений по договору подряда для государственных и муниципальных нужд, на которых основывается вся система законодательства по выполнению работ для нужд публичного образования, являются Гражданский кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ и Закон о контрактной системе. При этом Закон о контрактной системе относительно ГК РФ выступает специальным законом, а последний, соответственно, - общим.

Итак, анализ законодательства о контрактной системе позволил выявить следующие особенности выполнения подрядных работ для обеспечения государственных и муниципальных нужд:

1) установление специального порядка заключения государственного (муниципального) контракта, который заключается на основе заказа для государственных или муниципальных нужд – процедуры определения подрядчика, при которой происходит

объявление закупки и выявление победителя данной закупки, одним из конкурентных способов закупки (конкурс, аукцион, запрос котировок и т.д.), либо же в предусмотренных случаях государственного (муниципального) контракта с единственным поставщиком (подрядчиком);

2) для государственного (муниципального) контракта на выполнение подрядных работ для государственных или муниципальных нужд предусмотрен перечень существенных условий (ст. 766 ГК РФ);

3) дополнительные условия, составляющие содержание государственного (муниципального) контракта (в том числе и существенные условия), определяются специальным законодательством;

4) учитываются отдельные положения ГК РФ о поставках для государственных и муниципальных нужд, о договорах строительного подряда, так как предмет государственного (муниципального) контракта могут составить подрядные строительные работы и (или) проектные и изыскательские работы, а также подлежат применению общие нормы гражданского законодательства об исполнении сторонами обязательств, вытекающих из договора строительного подряда и договора подряда на выполнение проектных и изыскательских работ;

5) положения об ответственности содержатся в специальном законодательстве;

6) государственный (муниципальный) заказ формируется, в основном опираясь на нормы бюджетного законодательства, а размещение и исполнение закупки регулируется нормами Гражданского кодекса РФ и Закона о контрактной системе.

Библиографический список

1. Акулич Е.И. Актуальные проблемы совершенствования нормативной правовой основы регулирования государственных закупок // Российское предпринимательство. – 2015. – № 4 (274). – С. 623-634.
2. Балакин В.В. Торги как институт гражданского права в условиях современной рыночной экономики России: Дисс. ... на канд. юрид. наук. – М., 2004. – 214 с.
3. Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд. Правовое регулирование. – М.: НОРМА, 2011. – 302 с.
4. Ванин В.В. Правовое регулирование удовлетворения государственных нужд в рыночной экономике России: теория и практика: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2017. – 48 с.
5. Гребенщикова Я.Б. Правовой механизм закупки товаров, работ, услуг для муниципальных нужд: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – 22 с.
6. Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: монография. – М: Юстицинформ, 2012. – 258 с.
7. Куличев Р.Б. Правовое регулирование подрядных работ для государственных нужд. – М.: Юстицинформ, 2016. – 192 с.

Рецензент: Салиева Р.Н., профессор кафедры предпринимательского и природоресурсного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., профессор.

ЗАХАРОВА АЛЕКСАНДРА ЭДУАРДОВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского и природоресурсного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, zaharova_711@mail.ru

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ КРЕДИТНЫХ КООПЕРАТИВОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ZAKHAROVA ALEKSANDRA EDUARDOVNA

PHD in Law, associate professor of the Department of business and environmental law, Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, zaharova_711@mail.ru

LEGAL BASIS FOR THE ACTIVITIES OF SELF-REGULATORY ORGANIZATIONS OF CREDIT COOPERATIVES IN THE RUSSIAN FEDERATION

***Аннотация.** В своей научной статье автор исследует особенности правового регулирования саморегулируемых организаций кредитных кооперативов в России анализирует положения действующего законодательства, касающиеся деятельности саморегулируемых организаций, формулирует предложения об усовершенствовании законодательства.*

***Ключевые слова:** кредитные кооперативы, саморегулирование, правовое регулирование, саморегулируемые организации.*

***Review.** In its scientific article the author explores the features of legal regulation of self-regulating organizations of credit cooperatives in Russia, analyzes the provisions of current legislation concerning the activities of self-regulating organizations, and formulates proposals for improving the legislation.*

***Keywords:** credit cooperatives, self-regulation, legal regulation, self-regulatory organizations*

Основой правового регулирования деятельности организаций кредитной кооперации являются: Конституция РФ¹, Гражданский кодекс РФ² и другие нормативные акты РФ общеобязательного характера, а также законы субъектов РФ и уставы кооперативов, которые обеспечивают их развитие и функционирование как равноправных субъектов рыночной экономики. Кредитные потребительские кооперативы граждан представляют собой специфическую форму кооперации граждан в сфере ссудо-сберегательных услуг. Участвуя в деятельности, граждане реализуют свое конституционное право на свободу объединений и свободу выбора общественно полезной деятельности. Согласно ст. 116 Гражданского кодекса РФ кредитные кооперативы являются некоммерческими организациями, которые предоставляют все услуги ограниченному кругу лиц - своим пайщикам. И поскольку договор кредитного кооператива с пайщиками не носит характера публичного договора, кооператив не является кредитной организацией, и его деятельность не подлежит лицензированию Центральным Банком РФ.

В соответствии с Законом о кредитной кооперации³ кредитный потребительский кооператив (далее - кредитный кооператив) - добровольное объединение физических и (или) юридических лиц на основе членства и по территориальному, профессиональному и (или) иному принципу в целях удовлетворения финансовых потребностей членов кредитного кооператива (пайщиков). Деятельность кредитных кооперативов подвержена частому изменению законодательства, при этом численность самих кооперативов сокращается. Если обратиться к статистическим данным, то по состоянию на 30 сентября 2014 г. согласно государственному реестру кредитных потребительских кооперативов действовали 3525 организации, а по состоянию на 22 мая 2020 в России функционируют лишь 1414 кредитных кооператива.

Кредитный кооператив создается в организационно-правовой форме потребительского кооператива. Объединение в кредитный кооператив возможно по разным признакам: по территориальному (в гаражно-строительные кооперативы для постройки га-

¹ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря.

² Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ // Российская газета. 1994. 8 декабря.

³ Федеральный закон от 18 июля 2009 г. N 190-ФЗ «О кредитной кооперации» // Российская газета. 2009. 24 июля.

ража недалеко от дома); профессиональному (в жилищно-строительные кооперативы в целях удовлетворения потребностей членов кооператива в жилых помещениях путем объединения паевых взносов). Особо законодатель выделяет такой вид кредитного кооператива, как кредитный кооператив граждан, членами которого могут являться исключительно физические лица.

Принятие закона о кредитной кооперации, в котором была учтена специфика всех видов кредитных кооперативов (за исключением сельскохозяйственных потребительских), стало мощным толчком для развития кредитных кооперативов, что позволило снять необходимость дальнейшего регулирования каждого вида кредитных кооперативов отдельным финансовым законом. В России все положения Закона о кредитной кооперации вступили в силу в августе 2011 г., что определило на ближайшее время систему кредитной кооперации, порядок деятельности кредитных кооперативов и их объединений, а также порядок регулирования этой сферы.

Саморегулирование предпринимательской деятельности приобретает все большее значение в современном российском законодательстве. СРО кредитных потребительских кооперативов стали одним из новых институтов, который появился в рамках новой модели регулирования. Они создаются участниками рынка в целях регулирования и контроля деятельности кредитных кооперативов, представления и защиты их интересов.

По общему правилу институт саморегулирования кредитных кооперативов определен Федеральным законом от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» (далее - закон о кредитной кооперации)⁴, а также иными нормативно-правовыми актами, в том числе законодательством о саморегулируемых организациях (далее - СРО) в части регулирования ряда общих вопросов, например, Федеральный закон от 01 декабря 2007 года № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»⁵. Процесс формирования СРО кредитных потребительских кооперативов продолжался в течение двух лет после принятия Закона о кредитной кооперации, поскольку именно этот срок был отведен участникам рынка для создания таких структур.

С 11 января 2016 года вступил в силу Федеральный закон от 13.07.2015 № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка», который регулирует порядок получения статуса саморегулируемой организации в сфере финансового рынка, требования к органам управления, базовым и внутренним стандартам деятельности СРО, а также отношения, возникающие между финансовыми организациями и СРО⁶. Согласно статье 26 этого закона Банк России ведет единый реестр в сфере фи-

нансового рынка, который содержит наименование СРО, дату принятия решения о включении в реестр, виды деятельности, в отношении которых СРО осуществляет саморегулирование, ИНН, ОГРН, адрес, а также список членов СРО. Согласно статье 33 Закона СРО, объединяющие кредитные потребительские кооперативы, были включены в единый реестр СРО в сфере финансового рынка со дня вступления в силу Закона с присвоением статуса СРО.

Саморегулирование деятельности кредитных кооперативов носит обязательный характер. Законом предусмотрена обязанность для финансовых организаций, перечисленных в части 1 статьи 3 Закона, стать членом одной из саморегулируемых организаций в течение ста восьмидесяти дней со дня получения некоммерческой организацией статуса саморегулируемой организации в сфере финансового рынка в отношении вида деятельности, осуществляемого финансовой организацией. Кредитные кооперативы, нарушившие это правило, подлежат ликвидации в судебном порядке по требованию Банка России.

Некоммерческая организация для получения статуса саморегулируемой организации кредитных кооперативов, должна соответствовать следующим требованиям: объединять не менее 100 кредитных кооперативов или не менее 5 кредитных кооперативов с совокупным числом пайщиков более 100 тыс.; сформировать компенсационный фонд СРО в размере не менее 0,2 % и не более 5 % среднегодовой величины активов каждого члена СРО; предоставить полный пакет документов, предусмотренный законодательством о саморегулировании в кредитной кооперации; соответствовать и другим требованиям предусмотренным законодательством; пройти процедуру получения статуса СРО в уполномоченном федеральном органе государственной власти (Минфине).

Надо сказать, что Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» ст. 49 ГК РФ дополнена следующей нормой: право юридического лица осуществлять деятельность, для занятия которой необходимо членство в СРО, возникает с момента вступления в СРО и прекращается при прекращении членства в СРО. Как отмечает И.В. Ершова, эта новелла значительно жестче, чем существующее требование Закона о кредитной кооперации, в чем видится ее преимущество, так как она направлена на защиту интересов пайщиков, хранящих сбережения в кредитном кооперативе⁷.

Регулирование отношений в сфере кредитной кооперации децентрализовано, его осуществляют СРО кредитных потребительских кооперативов и Банк России. Поэтому важное значение для право-

⁴ Там же.

⁵ Федеральный закон от 01.12.2007 №315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // СЗ РФ. 2007. N 49. Ст. 6076.

⁶ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. N 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» // Российская газета. 2015. 20 июля.

⁷ Ершова И.В., Аганина Р.Н., Андреева Л.В. и др. Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности: единство и дифференциация: монография. М.: Норма, 2018.

вого регулирования деятельности СРО кредитных кооперативов играют следующие Указания и Приказы Банка России, такие как:

- Указание Банка России от 29.12.2014 № 3520-У «О порядке подачи Банком России заявления о признании кредитного потребительского кооператива банкротом по ходатайству саморегулируемой организации кредитных потребительских кооперативов»⁸;

- Указание Банка России от 10.11.2016 № 4184-У «О порядке ведения Банком России государственного реестра кредитных потребительских кооперативов, государственного реестра сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов, об установлении формы, сроков и порядка представления саморегулируемыми организациями в сфере финансового рынка, объединяющими кредитные потребительские кооперативы (сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы), сведений о своих членах - кредитных кооперативах, число членов (общее число членов и ассоциированных членов) которых превысило три тысячи физических и (или) юридических лиц»⁹;

- Указание Банка России от 27.02.2015 № 3577-У «О принятии саморегулируемой организацией кредитных потребительских кооперативов решения о компенсационных выплатах из компенсационного фонда»¹⁰;

- Приказ Банка России от 31.07.2017 № ОД-2169 «О распределении обязанностей по контролю и надзору за соблюдением законодательства Российской Федерации микрофинансовыми организациями, ломбардами, кредитными потребительскими кооперативами, сельскохозяйственными кредитными потребительскими кооперативами, жилищными накопительными кооперативами, саморегулируемыми организациями в сфере финансового рынка, объединяющими микрофинансовые организации, саморегулируемыми организациями в сфере финансового рынка, объединяющими кредитные потребительские кооперативы, в Банке России и отмене приказа Банка России от 11.12.2015 № ОД-3565 и приказа Банка России от 28.03.2016 N ОД-1056»;

- Указание Банка России от 04.04.2019 № 5116-У «О требованиях к мерам (включая размеры штрафов), применяемым саморегулируемой организацией в сфере финансового рынка, объединяющей кредитные потребительские кооперативы (сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы), в отношении своих членов»¹¹,

а также Базовый стандарт защиты прав и интересов физических и юридических лиц - получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка, объединяющих кредитные потребительские кооперативы, утвержденный Банком России 14.12.2017 и информационные письма Банка России.

СРО в сфере финансового рынка, объединяющие кредитные потребительские кооперативы, направляют в уполномоченное структурное подразделение сведения о приеме кооперативов в члены саморегулируемой организации и (или) о прекращении членства кооперативов в саморегулируемой организации в порядке и сроки, установленные пунктами 3.7 и 3.8 Положения Банка России от 14 декабря 2015 года № 519-П¹².

В настоящее время в отношении кредитных потребительских кооперативов, вне зависимости от их членства в саморегулируемой организации действуют следующие базовые стандарты КПК:

Базовый стандарт защиты прав и интересов физических и юридических лиц - получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка, объединяющих кредитные потребительские кооперативы, утвержденный Банком России 14.12.2017;

Базовый стандарт корпоративного управления кредитного потребительского кооператива, утвержденный Банком России 14.12.2017;

Базовый стандарт совершения кредитным потребительским кооперативом операций на финансовом рынке, утвержденный Банком России 27.07.2017, и другие.

Указанные базовые стандарты разрабатываются СРО кредитных кооперативов и направляются на утверждение в Банк России в рамках действия Фе-

⁸ Указание Банка России от 29 декабря 2014 г. N 3520-У «О порядке подачи Банком России заявления о признании кредитного потребительского кооператива банкротом по ходатайству саморегулируемой организации кредитных потребительских кооперативов» // Вестник Банка России. 2015. N 21.

⁹ Указание Банка России от 10 ноября 2016 г. N 4184-У «О порядке ведения Банком России государственного реестра кредитных потребительских кооперативов, государственного реестра сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов, об установлении формы, сроков и порядка представления саморегулируемыми организациями в сфере финансового рынка, объединяющими кредитные потребительские кооперативы (сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы), сведений о своих членах - кредитных кооперативах, число членов (общее число членов и ассоциированных членов) которых превысило три тысячи физических и (или) юридических лиц» // Вестник Банка России. 2016. N 109.

¹⁰ Указание Банка России от 27 февраля 2015 г. N 3577-У «О принятии саморегулируемой организацией кредитных потребительских кооперативов решения о компенсационных выплатах из компенсационного фонда» // Вестник Банка России. 2015. N 44.

¹¹ Указание Банка России от 4 апреля 2019 г. N 5116-У «О требованиях к мерам (включая размеры штрафов), применяемым саморегулируемой организацией в сфере финансового рынка, объединяющей кредитные потребительские кооперативы (сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы), в отношении своих членов» // Вестник Банка России. 2019. N 71.

¹² Положение Банка России от 14 декабря 2015 г. N 519-П «О порядке представления документов для принятия Банком России решения о внесении сведений о некоммерческой организации в единый реестр саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка, порядке ведения и составе информации единого реестра саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка, а также порядке представления саморегулируемой организацией в Банк России документов и информации, предусмотренных частью 7 статьи 29 Федерального закона от 13 июля 2015 года N 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка и о внесении изменений в статьи 2 и 6 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», и их составе» // Вестник Банка России. 2016. N 26.

дерального закона от 13.07.2015 № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» в порядке, установленном Указанием Банка России от 09.08.2017 № 4484-У¹³. Они должны быть размещены на официальном сайте Банка России. После вступления в силу СРО КПК осуществляет контроль за соблюдением своими членами базовых стандартов¹⁴.

В соответствии со статьей 15 Закона № 223-ФЗ за несоблюдение базовых стандартов СРО кредитных кооперативов вправе применять в отношении своих членов следующие меры: предъявление требования об обязательном устранении членом СРО выявленных нарушений в установленные сроки; вынесение члену СРО предупреждения в письменной форме; наложение штрафа на члена СРО в размере, установленном внутренними документами СРО; исключение из членов СРО; иные меры, установленные внутренними документами СРО, не противоречащие законодательству Российской Федерации и нормативным актам Банка России. Конечно же, эти семь нормативов не являются исчерпывающими и достаточными в целом для сектора кредитной кооперации. Существуют такие интересные стандарты, как социальные стандарты деятельности, коллективные стандарты профессиональной деятельности и деловой этики, стандарты информационной безопасности и т.д.¹⁵.

Банк России размещает утвержденные базовые стандарты на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Базовые стандарты применяются через десять дней со дня их размещения на официальном сайте Банка России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», если иной срок не установлен базовыми стандартами¹⁶.

Государственным органом регулирования и надзора в области саморегулирования кредитной кооперации в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации является Министерство финансов РФ, которое осуществляет следующие действия в отношении кредитных кооперативов и СРО кредитных кооперативов:

- предоставляет статус СРО кредитных кооперативов, путем внесения сведений в Государственный реестр СРО кредитных кооперативов;
- осуществляет плановые и внеплановые проверки (плановая проверка проводится не реже одного раза в два года в соответствии с планом);

- при обнаружении нарушений направляет предписание об устранении нарушений в разумные сроки;

- обращается в суд с заявлением об исключении СРО из реестра СРО кредитных кооперативов;

- предоставляет информацию кредитным кооперативам информацию из госреестра СРО в течение 5 рабочих дней с момента подачи заявления;

- обращается в суд с заявлением о ликвидации кредитных кооперативов в случае ими законодательства, в том числе не вступления в СРО в трехмесячный срок;

- осуществляет проверки, запрашивает учредительные документы и иную необходимую финансовую (бухгалтерскую) отчетность, по итогам проверки давать обязательные для исполнения предписания от кредитных кооперативов не вступивших в СРО.

СРО кредитных кооперативов самостоятельно разрабатывают и принимают внутренние акты, обязательные для членов данного СРО. Их перечень в законе не установлен, поэтому СРО вправе самостоятельно устанавливать форму актов. Так, например, в СРО кредитных кооперативов «Содействие» действуют следующие документы: Устав Ассоциации СРО кредитных кооперативов «Содействие», Положение о резервном фонде возмещения возможных потерь активов и экономических выгод СРО «Содействие», Порядок определения расходов по осуществлению контроля за соблюдением членами СРО «Содействие» требований федеральных законов, Положение о членстве Ассоциации «Саморегулируемая организация кредитных кооперативов «Содействие», Положение о мерах дисциплинарного воздействия по отношению к кредитным кооперативам – членам Ассоциации «Саморегулируемая организация кредитных кооперативов «Содействие» и так далее¹⁷. В официальном реестре по виду деятельности Кредитных потребительских кооперативов находится - 5 СРО (данные на 05.06.2020)¹⁸.

Главная идея, которую преследуют саморегулируемые организации - это переложить надзорные и контрольные функции за деятельностью субъектов в конкретной отрасли с государства на непосредственных участников рынка. Это позволило бы сократить бюджетные расходы, а также сместить внимание государственного надзора в сторону надзора за результатом деятельности вместо надзора за самой деятельностью. Контроль коллег - участников саморегулируемых организаций призван быть более профессиональным и эффективным, а также менее коррупционным. Саморегулируемые организации являются эффективной альтернативой контролю со стороны государства за участниками финансово-хозяйственной деятельности в рыночных условиях.

¹³ Указание Банка России от 9 августа 2017 г. N 4484-У «О порядке согласования комитетом по стандартам по соответствующему виду деятельности финансовых организаций при Банке России базовых стандартов и утверждения Банком России согласованных комитетом по стандартам по соответствующему виду деятельности финансовых организаций при Банке России базовых стандартов» // Вестник Банка России. 2017. N 89.

¹⁴ <https://idekart.ru/posts/bazovye-standarty-kreditnykh-potrebitelskikh-kooperativov-kpk> (дата обращения: 07.06.2020).

¹⁵ <https://cbr.ru/microfinance/explan/kpk/> (дата обращения: 07.06.2020).

¹⁶ Федеральный закон от 13.07.2015 N 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» // Российская газета. 2015. 20 июля.

¹⁷ <http://www.sro-sodeystvie.ru/info/docum/polozheniya> (дата обращения: 07.06.2020).

¹⁸ <https://kpk.ru/aboutsro> (дата обращения: 07.06.2020).

По мнению Б.Б. Насирова, следует равноценно распределить добровольные полномочия по саморегулированию и полномочия по привлечению к ответственности за несоблюдение стандартов и правил между участниками рынка и органами государственной власти. Так, со временем сложится особая российская система саморегулирования. Кроме того, необходимо разработать и внедрить в практику методику оценки эффективности механизмов саморегулирования с целью отслеживания проблемных аспектов в правовом и организационном поле деятельности органов государственной власти¹⁹.

Ю.С. Эзрох отмечает, что ответственность СРО за допущенные просчеты при осуществлении надзора за кредитными кооперативами определена очень расплывчато. Так, согласно ст. 27 Закона «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» Банк России может прекратить статус СРО в том числе в случае умышленного сокрытия ею нарушений у своих членов, что привело к исключению последних из государственного реестра. Очевидно, что доказать, что сотрудники СРО знали об имеющихся нарушениях и «промолчали», крайне сложно. Имущественная ответственность за соответствующие недоработки отсутствует, а репутационная ответственность предусмотрена только для руководителей СРО²⁰.

Е.В. Шахназарова утверждает, что проблемы деятельности СРО кредитного потребительского кооператива в основном связаны с нарушением прав членов кредитных кооперативов при выборе недобросовестного участника рынка. Учитывая, что в настоящее время на рынке кредитной кооперации имеются случаи, когда отдельные члены руководства кредитного кооператива манипулируют работой всего кредитного кооператива, проведение широкой ин-

формационной программы может привести к тому, что определенная доля граждан может пострадать от действий недобросовестных участников. В связи с этим Е.В. Шахназарова предполагает, что СРО кредитных кооперативов наиболее целесообразно проведение информационных программ, направленных на конкретную целевую аудиторию, объединенную общими интересами, позволяющих ей выбрать надежные кредитные кооперативы или объединиться и создать новый кредитный кооператив, отвечающий ее потребностям²¹.

В Российской Федерации институт саморегулирования сейчас находится на отрезке совершенствования и стремительного развития. В этой сфере действует большое количество нормативных правовых актов, которые зачастую содержат противоречивые правила поведения для участников рынка – кредитных кооперативов. При установлении ряда требований и особенностей правового статуса для СРО в отдельных сферах иногда возникают весомые расхождения с нормами Федерального закона «О саморегулируемых организациях» относительно конкретизации требований и расширения перечня прав, обязанностей, ограничений и функций. Следует качественно исследовать правовые нормы регулирования деятельности СРО. При этом законодателям необходимо учитывать теоретические основы саморегулирования при создании нормативной базы, регламентирующей основы деятельности саморегулируемых организаций, передаче им отдельных полномочий исполнительных органов власти по регулированию рынка и осуществлению государственного контроля за деятельностью саморегулируемых организаций с целью защиты публичных и частных интересов участников этих отношений.

Библиографический список

1. Ершова И.В., Аганина Р.Н., Андреева Л.В. и др. Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности: единство и дифференциация: монография. – М.: Норма, 2018. – 256 с.
2. Насиров Б.Б. Особенности правового регулирования саморегулируемых организаций в Российской Федерации // Экономика, политология и право. – 2017. – № 2.
3. Эзрох Ю.С. Кредитная кооперация в России: накопленные проблемы и пути их решения // Вестник Моск. ун-та. Сер. 6. Экономика. – 2018. – № 1. – С. 82-104
4. Шахназарова Е.В. Проблемы деятельности саморегулируемой организации кредитного потребительского кооператива // Научно-практический электронный журнал «Аллея Науки». – 2018. – № 9(25).

Рецензент: Ефимцева Т.В., заведующий кафедрой предпринимательского и природоресурсного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., доцент.

¹⁹ Насиров Б.Б. Особенности правового регулирования саморегулируемых организаций в Российской Федерации // Экономика, политология и право. 2017. № 2.

²⁰ Эзрох Ю.С. Кредитная кооперация в России: накопленные проблемы и пути их решения // Вестник Моск. ун-та. Сер. 6. Экономика. 2018. № 1.

²¹ Шахназарова Е.В. Проблемы деятельности саморегулируемой организации кредитного потребительского кооператива // Научно-практический электронный журнал «Аллея Науки». 2018. №9(25).

ПОСТАВНАЯ НАТАЛИЯ ПАВЛОВНА

доцент кафедры предпринимательского и природоресурсного права
Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ТРЕБОВАНИЙ В НОРМАТИВАХ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ

POSTAVNA NATALIA PAVLOVNA

Associate Professor of the Department of Entrepreneurial and Natural Resources Law
of the Orenburg Institute (branch) of the University named after O.E. Kutafina (Moscow
State Law Academy), Candidate of Law

LEGAL SUPPORT OF ENVIRONMENTAL REQUIREMENTS IN THE STANDARDS OF URBAN DESIGN

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы обеспечения экологических требований в нормативах градостроительного проектирования. На примере экологических проблем, связанным с шумовым воздействием транспортных средств на состояние экологической безопасности, предлагается дополнить нормы градостроительного законодательства положениями о разработки экологических нормативов градостроительного проектирования во всех направлениях градостроительной деятельности.

Review. The article considers the issues of ensuring environmental requirements in the standards of urban design. On the example of environmental problems associated with the noise impact of vehicles on the state of environmental safety, it is proposed to supplement the norms of urban planning legislation with provisions on the development of environmental standards for urban design in all areas of urban development.

Ключевые слова: Градостроительная деятельность, региональные, местные нормативы градостроительного проектирования, шумовое воздействие транспортных средств, экологические нормативы.

Key words: Urban planning, regional, local standards for urban planning, noise impact of vehicles, environmental standards.

Градостроительная деятельность в РФ должна осуществляться с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности. Это является одним из основных принципов законодательства о градостроительной деятельности, предусмотренных ст. 2 Градостроительного кодекса РФ (далее ГрК РФ) и должно получать свое дальнейшее развитие в последующих статьях и нормах градостроительного законодательства. Постоянный процесс внесения изменений, дополнений в нормы градостроительного законодательства свидетельствует о стремительном развитии регулируемых нормами данного законодательства общественных отношений. Однако, как известно, не всякое нововведение является инновацией, а только такое, которое повышает эффективность действующей системы. Проведем анализ дополнений в нормы градостроительного законодательства с учетом принятия Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ» от 05.05.2014 № 131-ФЗ¹. Данным законом дополнен понятийный аппарат Градостроительного кодекса РФ термином «нормативы градостроительного проектирования». Установление любых нормативов, как известно, направлено на установление определенных показателей, учитываемых в даль-

нейшей деятельности. В данном случае градостроительной деятельности. Цель их установления в п. 26 ст. 1 ГрК РФ определена - обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека путем введения расчетных показателей уровня обеспеченности и доступности объектами регионального и местного значения населения субъектов РФ и муниципальных образований. ГрК РФ дополнен новой главой 3.1 в которой перечислены виды нормативов градостроительного проектирования, содержание нормативов градостроительного проектирования, процедуры подготовки и утверждения региональных и местных нормативов градостроительного проектирования. Внедрение нормативов градостроительного проектирования, несомненно, можно рассматривать как одну из методологических основ для современного планирования градостроительной деятельности органами публичной власти. Органы публичной власти участвовали в планировании градостроительной деятельности при ведении социалистической системы хозяйствования. В пределах первой очереди развития города объем городского строительства определялся достаточно подробно по всем составным элементам застройки и благоустройства. Перспективное же развитие города на расчетный срок намечалось в

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ» № 131-ФЗ от 05.05.2014 // Российская газета. 2014. 7 мая.

общих чертах, с установлением основного направления развития промышленных предприятий, устройств внешнего транспорта и других факторов градообразующего значения, их территориальных потребностей и общего количества занятых в них кадров. Однако принцип централизованного планирования также имел ряд «тормозящих» факторов рационального, планового использования земель. Планирование развития отдельных областей народного хозяйства осуществлялось большей частью по отраслевому, а не по территориальному принципу. Вместе с тем, территориальные органы планирования не всегда были осведомлены о перспективах развития предприятий той или иной отрасли расположенных на их территориях. Поэтому внедрение территориального принципа совершенно обоснованно рассматривалось как перспективное направление в планировании². В современных условиях этот принцип внедрен в организацию градостроительной деятельности и дополнен вышеуказанными правовыми нормами, направленными на создание единой системы градостроительных нормативов с едиными и обязательными для применения требованиями. В ст. 29.2.ГрК РФ определено содержание нормативов градостроительного проектирования на региональном и местном уровнях - они должны содержать показатели обеспеченности населения, проживающего на соответствующей территории, объектами транспортной и инженерной инфраструктуры, социально-культурного, коммунально-бытового и рекреационного назначения, а также показатели доступности этих объектов для населения. Подготовка региональных нормативов градостроительного проектирования (ч. 3 ст. 29.3 ГрК РФ) должна осуществляться с учетом административно – территориального устройства субъекта РФ, социально- демографического состава и плотности населения муниципальных образований на территориях, расположенных в границах субъекта РФ, природно-климатических условий субъекта РФ, программы социально – экономического развития субъекта РФ, прогноза социально- экономического развития субъекта РФ, предложений органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных в границе субъекта РФ, и заинтересованных лиц. Подготовка местных нормативов градостроительного проектирования должна осуществляться с учетом социально - демографического состава и плотности населения на территории муниципального образования, планов и программ комплексного социально- экономического развития муниципального образования, предложений органов местного самоуправления и заинтересованных лиц. Среди перечисленных требований к содержанию нормативов не указаны условия по обеспечению прав граждан на

благоприятную окружающую среду, предусмотренные ст. 42 Конституции РФ.

Анализируя тенденции правового регулирования социального развития и возможности обеспечения баланса, конституционно защищаемых ценностей и интересов как условие реализации социальных гарантий Габов А.В. обоснованно делает вывод, с которым согласны, что социальный характер государства проявляется в установлении определенных гарантий, которые, в свою очередь, обуславливают цели и задачи государственной политики.³ Признано, что градостроительная деятельность изменяет окружающую природную среду. Однако эти изменения не должны негативно отражаться на состоянии природной среды, обеспечивая защищенность жизненно важных интересов населения соответствующих территорий, создавая комфортные условия проживания. В теоретических исследованиях роли права в системе социального регулирования В.С. Нерсесянцем отмечено, что нормативность выступает не только формой объективно необходимых связей и способов взаимодействия людей, но и формой развития всех природных процессов. Процесс взаимодействия людей охватывает как их отношения между собой (производство, обмен, потребление), так и их отношения к природе (развитие производительных сил). Поэтому закономерные связи, возникающие в процессе этого универсального взаимодействия, приобретают универсальную форму нормативности, которая органически присуща всему процессу естественно- исторического развития общества⁴. Такие закономерности особенно характерны для норм градостроительного законодательства. Комплексный характер законодательства о градостроительстве определяется тем, что в него включены нормы экологического (природоохранного, природоресурсного) муниципального, конституционного, административного, гражданского, финансового, информационного, процессуального права и законодательства, своеобразно и причудливо переплетающихся между собой при регулировании градостроительных и связанных с ним природоохранных общественных отношений. Проникновение природоохранных требований в законодательство о градостроительной деятельности по мнению Боголюбова С.А.⁵ следует рассматривать в качестве наглядного примера экологизации отраслей российского законодательства, и это мнение разделяем. Признано, что экологический императив - форма запретов и ограничений, распространяющихся на любую человеческую деятельность, включая градостроительную деятельность. Основание применения любых форм ограничений и запретов при осуществлении градостроительной деятельности должно базироваться на нормах градостроительного законодательства.

² Поставная Н.П. Муниципальное управление использованием и охраной земель в России: Монография. М.: Омега-Л Москва, 2015. С. 69.

³ Габов А.В. Баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов как условие реализации социальных гарантий. Монография. Право и социальное развитие. Новая гуманистическая иерархия ценностей. Отв. ред. Путило Н.В. М.ИНФРА-М, 2018. С. 32.

⁴ Нерсесянц В.С. Проблемы общей теории права и государства: Учебник. М: НОРМА ИНФРА-М, 2010. С. 225.

⁵ Боголюбов С.А. Актуальные проблемы экологического права: учебник для магистров. М.: ЮРАЙТ, 2011. С. 75-76.

Органы государственной власти и местного самоуправления (далее органы публичной власти) вправе применять запретительные и ограничительные меры регулирования градостроительной деятельности с учетом наделенных полномочий нормами градостроительного законодательства. Например, для снижения негативного воздействия транспорта на состояние окружающей природной среды в урбанизированных территориях. Известно, что шум влияет на центральную и вегетативную нервную системы человека, влияет на его психологическое состояние. Однако проведенное исследование ряда местных нормативов градостроительного проектирования автомобильных дорог местного значения, размещения парковочных мест для стоянки автомобильного транспорта свидетельствует, что эти факторы в должной мере не учитываются. В соответствии ст. 1 п. 21 ГрК РФ дано такое понятие парковки и парковочному месту, которое как полагаем, создает условие всю территорию населенного пункта рассматривать как одно парковочное место, создавая комфортные условия для владельцев транспортных средств, но не экологически безопасные условия для жителей этих территорий. Уровень комфорта в городах непременно зависит от такого фактора, как степень разработки, «продуманности» парковочных мест для снижения шумового загрязнения городов. Ежегодно портал недвижимости Domofond.ru проводит опрос жителей России, прося их по десятибалльной шкале оценить уровень тишины в родном городе. Респондентам было предложено оценить утверждение «Я живу в тихом районе, шум на улице меня практически не беспокоит» по шкале от 1 до 10, где 1 означает «полностью не согласен», а 10 — «полностью согласен». Для каждого региона был рассчитан средний балл, который отражает степень удовлетворенности пользователей уровнем тишины. В исследовании приняли участие более 90 тысяч респондентов. По сравнению с 2018 годом в 2019 году средняя оценка по стране не изменилась и составила 6,6 балла из 10 возможных. Это также может свидетельствовать о том, что норма-

тивы градостроительного проектирования не обеспечивают в должной мере снижение шумового воздействия от автотранспорта. Несомненно, как обосновано отмечено Боголюбовым С.А.,⁶ при разработке нормативов градостроительного проектирования должны учитываться требования свода правил, в том числе и в отношении шумового воздействия, размещения парковочных мест (актуализированные в соответствии с перечнем, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 26.12.2014 № 1521 «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». Вместе с тем данные нормативы относятся к техническим нормативам и в соответствии ст. 1 п. 4 ФЗ № 184-ФЗ «О техническом регулировании» требования данного закона не распространяются на требования в области охраны окружающей среды. Поэтому наряду с их применением полагаем, необходимо дополнить нормы градостроительного законодательства положениями о разработки экологических нормативов градостроительного проектирования во всех направлениях градостроительной деятельности. Разработка и внедрение этого инструмента в механизм правового регулирования градостроительной деятельности должны обеспечить органы государственной власти и местного самоуправления. В поправках к Конституции РФ есть принципиально важные положения о том, что государственные и муниципальные органы образуют единый механизм публичной власти, действуя согласовано. Вот такое согласование полагаем, следует применить для обеспечения внедрения экологических нормативов градостроительного проектирования для обеспечения устойчивого развития территорий, сохранения и улучшения окружающей природной среды и самой главной задачи - здоровья настоящего и будущих поколений.

Библиографический список

1. Боголюбов С.А. Актуальные проблемы экологического права: учебник для магистров. – М.: ЮРАЙТ, 2011. – С. 75-76.
2. Боголюбов С.А. Комментарий к Градостроительному кодексу РФ. – М.: ПРОСПЕКТ-М, 2016. – 460 с.
3. Габов А.В. Баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов как условие реализации социальных гарантий: Монография. Право и социальное развитие. Новая гуманистическая иерархия ценностей. Отв. ред. Путило Н.В. – М.: ИНФРА-М, 2018.
4. Нерсисянц В.С. Проблемы общей теории права и государства: учебник. – М.: НОРМА ИНФРА-М, 2010. – 832 с.
5. Поставная Н.П. Муниципальное управление использованием и охраной земель в России: монография. – М.: Омега-Л, 2015. – 143 с.

Рецензент: Ефимцева Т.В., заведующий кафедрой предпринимательского и природоресурсного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.К. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., доцент.

⁶ Боголюбов С.А. Комментарий к Градостроительному кодексу РФ. М.: ПРОСПЕКТ, 2016. С. 146.

ЯКОВЕНКО НИНА АЛЕКСАНДРОВНА

кандидат юридических наук, преподаватель кафедры трудового права и права социального обеспечения Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, post@oimsla.edu.ru

ДИСТАНЦИОННАЯ ЗАНЯТОСТЬ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

YAKOVENKO NINA ALEKSANDROVNA

PHD in Law, teacher of the Department of labor law and social security law Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, post@oimsla.edu.ru

DISTANCE EMPLOYMENT: STATE AND PROSPECTS

Аннотация. Статья посвящена исследованию и разграничению видов дистанционной занятости, подробно рассмотрены такие понятия как фриланс и самозанятость. Автор обращает внимание на необходимость защиты трудовых прав работников в условиях растущей популярности и распространения дистанционной занятости в ее различных проявлениях. Сделан вывод о сближении норм трудового и гражданского права в регулировании дистанционного труда, однако такое сближение не должно приводить к слиянию норм различных отраслей права и снижать уровень правовой защищенности работников.

Ключевые слова: дистанционная занятость, самозанятость, фриланс, трудовые отношения, свобода труда, гражданско-правовой договор.

Review. The article is devoted to the study and differentiation of types of distance employment, such concepts as freelance and self-employment are examined in detail. The author draws attention to the need to protect the labor rights of workers in the context of the growing popularity and spread of distance employment in its various manifestations. It is concluded that the norms of labor and civil law are closer in regulating distance labor, however, such an approximation should not lead to the merging of the norms of various branches of law and reduce the level of legal protection of workers.

Key words: distance employment, self-employment, freelance, labor relations, freedom of labor, civil contract.

Экономика, основанная на рыночных механизмах и принципах складывается в России около 20-ти лет. Разнообразие отношений, формирующихся на рынке труда способствует появлению новых форм занятости, которые позволяют использовать трудовые ресурсы более эффективно и гибко. Во многом такое разнообразие связано с реализацией конституционных норм о свободе труда, которые предоставляют практически неограниченные права в выборе вида занятости (ст. 37 Конституции РФ¹).

Все большее распространение среди граждан получают новые формы реализации этих прав и свобод: фриланс, самозанятость, дистанционный труд и др. При этом традиционные формы свободы труда явно уступают вышеназванным в масштабах распространения и развития.

Объективными причинами появления новых форм занятости является активный поиск гражданами свободных форм занятости, которые обладают некоторыми существенными преимуществами в сравнении с традиционной моделью трудовых отношений, характеризующейся необходимостью постоянного пребывания на рабочем месте под контролем работодателя с подчинением внутреннему трудовому распорядку. Среди таких преимуществ

можно отметить: возможность самостоятельно определять режим труда и отдыха, иметь больше времени и возможностей для личного саморазвития, образования, путешествий и т.д. Технические специалисты и профессионалы достаточно высокого уровня все чаще предпочитают свободную занятость («фриланс»), который позволяет наиболее рационально тратить свое время, соотносить уровень вложенных затрат, сил и уровень заработка. При этом лица, работающие самостоятельно, готовы тратить больше времени на выполнение работы, и отказаться от социальных преимуществ трудовых отношений в пользу относительно свободной занятости. Причины кроются также в том, что самостоятельный работник освобождается от постоянного контроля и, как следствие, психологического давления со стороны работодателя.

Однако, рост популярности свободных форм занятости способствует тому, что нормы трудового права теряют свое значение в отношении этой категории населения, что объективно приводит к снижению их социальной защищенности, а также к сокращению объема налогов, поступающих в бюджет на социальные нужды: пенсии, пособия, медицинское обслуживание и т.д.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 25.03.2020).

В настоящее время, следует констатировать, что нормы трудового права не охватывают даже тех форм реализации свободы труда, которые по своим признакам явно относятся к трудовым отношениям.

1 мая 2020 г. состоялось онлайн-совещание партии «Единая Россия» по вопросам совершенствования трудового законодательства в целях повышения гибкости занятости и применения информационно-коммуникационных технологий в трудовых отношениях. В совещании приняли участие представители Роструда, Минтруда, ФНПР, РСПП, адвокаты, ученые. Общее руководство заседанием осуществлял председатель партии Д.А. Медведев². По итогам заседания Д.А. Медведев указал на необходимость скорейшей подготовки изменений в трудовое законодательство с целью легализации дистанционной занятости. При этом главой партии был озвучен вопрос – каким образом должны быть оформлены данные изменения – изменения в Трудовой кодекс РФ (далее – ТК РФ), новая редакция ТК РФ или принятие нового ТК РФ³.

Несмотря на то, что данный вопрос был озвучен предельно осторожно, его постановка связана с существенными переменами в жизни общества, которые неизбежно приведут к изменению трудового законодательства. Такие изменения, особенно когда они носят масштабный и даже концептуальный характер, вызывают определенные опасения у представителей науки и теории трудового права. Как отметил заведующий кафедрой трудового права Университета имени О.Е. Кутафина Н.Л. Лютов, право может быть гибким до определенного предела после которого, оно может просто исчезнуть как система обязательных норм и правил⁴.

Рассмотрим более подробно некоторые свободные формы занятости. В переводе с английского «фрилансер» – это свободный специалист, который работает на себя через интернет. Самыми распространенными профессиями фрилансеров являются всевозможные виды творчества. Однако в последнее время удаленной работой занимаются инженеры, консультанты, преподаватели и многие другие.

Существует большое количество веб-сайтов, посвященных как поиску работы, так и образу жизни данной категории работников, ассоциаций и даже профсоюзов, в названии и содержании которых на постоянной основе используются термины «фриланс» и «фрилансер». При этом в научной литературе эти термины встречаются редко, что может быть объяснено ограниченным вниманием исследователей к категории работников, идентифицирующих себя подобным образом, и, как следствие, недостаточной разработанностью самого понятия с научной точки

зрения. Говоря об этимологии понятия, стоит отметить, что первоначально в Европе фрилансерами называли средневековых наемников – профессиональных военных, которые были свободными людьми и оказывали услуги знатым землевладельцам за вознаграждение.

В настоящее время «фрилансер» – наиболее общее и часто употребляемое во всем мире слово для самоопределения независимых специалистов, журналистов, дизайнеров, копирайтеров, переводчиков и т.д., работающих на проектной основе.

В 2013 г. Трудовой кодекс РФ был дополнен главой 49.1 об особенностях регулирования труда дистанционных работников. Однако, данная глава распространила свое действия только на тех работников, которые работают на постоянной основе с одним и тем же работодателем вне места его нахождения, а также места работы, территории или объекта, прямо или косвенно находящегося под контролем работодателя. Для осуществления взаимодействия стороны пользуются информационно-телекоммуникационными сетями, Интернет.

В литературе отмечается, что дистанционный работник – это, как правило, сотрудник с достаточно высоким уровнем квалификации, владеющий знанием информационных технологий и использующий свои профессиональные знания вне рамок традиционного трудового отношения на стационарных рабочих местах под контролем работодателя⁵.

Между тем, следует констатировать, что нормы вышеназванной главы не получили должного масштаба распространения среди работодателей.

Причин, на наш взгляд, несколько. Во-первых, для данного вида отношений наиболее удобной формой правовой регламентации оказался гражданско-правовой договор. Во-вторых, большинство дистанционных работников работают не с одним, а несколькими заказчиками. И хотя отношения с некоторыми из них могут приобретать постоянный и долгосрочный характер, стороны не стремятся перевести их в форму трудовых отношений.

Еще одним способом реализации свободы труда, которая приобретает все большую популярность в настоящее время, является «самозанятость». Вопросы соотношения понятий фриланс и самозанятость в литературе практически не исследованы. Некоторые специалисты рассматривают фриланс как одну из форм самозанятости, при этом не называя другие ее формы⁶.

Однако, на наш взгляд, некоторые отличия между этими формами занятости, имеются. Исходя из анализа п. 70 ст. 217 Налогового кодекса РФ (далее – НК РФ), под самозанятыми гражданами следу-

² Официальный сайт партии «Единая Россия». URL: <https://er.ru/news/192543/> (дата обращения: 01.05.2020).

³ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 24 апреля 2020 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.

⁴ Официальный сайт партии «Единая Россия». URL: <https://er.ru/news/192543/> (дата обращения 01.05.2020).

⁵ Зайцева О.Б. Соблюдайте дистанцию! Новые нормы Трудового кодекса РФ о дистанционных работниках. // Справочник кадровика. 2013. № 7. С. 14.

⁶ Гурова М.И. Факторы, влияющие на выбор фриланса как формы самозанятости. // Теория и практика общественного развития. 2012. № 7. С. 60.

ет понимать физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями и оказывающих услуги физическим лицам для личных, домашних или иных подобных нужд без привлечения наемных работников⁷.

К таким категориям граждан в настоящее время отнесены лица, оказывающие услуги:

- по присмотру и уходу за детьми, больными лицами, лицами, достигшими возраста 80 лет, а также иными лицами, нуждающимися в постоянном постороннем уходе по заключению медицинской организации;

- по репетиторству;

- по уборке жилых помещений, ведению домашнего хозяйства.

Для специалистов трудового права очевидным является то, что характер данных видов услуг в большинстве случаев имеет все признаки трудовых отношений у работодателя - физического лица, принимающего работника в целях личного обслуживания и ведения домашнего хозяйства.

Характер труда вышеназванных работников, как правило, связан с регулярным выполнением одних и тех же функций в отношении постоянных субъектов. При этом такая работа не связана с выполнением разовых проектов и заказов, что в большей степени характерно для фриланса, носит личный характер и выполняется, как правило, под контролем физического лица, обратившегося за данной услугой.

В связи с вышесказанным, вопрос о разграничении фриланса и самозанятости, не однозначен. Представляется, что те формы самозанятости, которые содержат признаки трудовых отношений, должны регулироваться нормами трудового права. Виды фриланса, связанные с выполнением разовых проектов в отношении нескольких заказчиков – нормами гражданского права.

Понятие самозанятых в законодательстве отсутствует. Однозначный признак, присущий всем этим лицам, - в отношении них не осуществляются платежи в Пенсионный фонд, Фонд медицинского страхования и в Фонд социального страхования. Специалисты отмечают, что «среди 30 млн. таких граждан только десятая часть – это репетиторы, водители, индивидуальные предприниматели, все остальные – это строители, дальнбойщики, продавцы, люди, занятые на полях»⁸. Эти люди трудятся в рискованных условиях и особенно подвержены всевозможным нарушениям со стороны представителей бизнеса (задержка и невыплата заработной платы и др.). Отмена для них всех трудовых гарантий (ограничение рабочего времени, право на отдых, право на охрану труда и др.) на законодательном уровне приведет к росту нарушений в этой сфере, социальной напряженности. Физические лица, вступающие в трудовые отно-

шения личного обслуживания, также не должны быть лишены возможности на защиту своих трудовых прав.

Следует отметить, что в науке трудового права сложно найти более дискуссионную тему, способную волновать ученых и практиков на протяжении почти ста лет, чем разграничение методов и условий регулирования труда нормами трудового и гражданского права. На разных этапах становления и развития трудового права в ходе дискуссий выдвигались различные научные конструкции узкой и широкой сфер правового регулирования труда, совершенствовались критерии отграничения трудового договора от договора подряда, поручения и др.

Ученые, стоявшие у истоков трудового права, в частности Л.С. Таль, И.С. Войтинский особо подчеркивали, что объектом современного им трудового права является именно наемный несамостоятельный труд, когда работник не выступает собственником средств производства, не организывает свой труд и самостоятельно не распоряжается его результатами⁹. В советской науке трудового права начала XX в. концепция несамостоятельного труда была ведущей и ее разделяли В.М. Догадов, А.Е. Семенова, А.Ф. Лях и др.

Однако, в современной научной юридической литературе популярность данной терминологии снижается, ряд ученых высказывают возражения по следующим причинам. В основе деления труда на: самостоятельный и несамостоятельный, лежат отношения непосредственных производителей (трудящихся) к средствам производства.

Несмотря на то, что данная терминология формально не имеет каких-либо лингвистических изъянов, вопросы к дифференциации труда на самостоятельный и несамостоятельный, возникают. Как в «самостоятельном», так и в «несамостоятельном» труде работает сам человек - носитель рабочей силы, а не кто-либо другой. С этой точки зрения и в первом, и во втором случаях труд работающего человека является самостоятельным, поскольку выполняется его собственными силами без чужой помощи.

Так, Е.Б. Хохлов отмечает, что между самостоятельным и несамостоятельным трудом нет четкой границы¹⁰. Труд менеджера фирмы, будучи по своему содержанию предпринимательским, в то же время является трудом по найму в силу того, что менеджер выступает в качестве должностного лица предприятия – юридического лица.

Труд, названный самостоятельным, по сути дела есть труд автономный, свободный и, значит, независимый, по крайней мере, в процессе его осуществления от прямого управления со стороны работодателя. Таким образом, с точки зрения организации и управления трудом можно говорить о независи-

⁷ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05 августа 2000 г. № 117-ФЗ (в ред. от 24 апреля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.05.2020).

⁸ Выступление депутата Государственной Думы РФ О. Шеина. URL: <https://spravedlivo.ru/9117010> (дата обращения: 30.04.2020).

⁹ Таль Л.С. Трудовой договор: цивилистическое исследование. М.: Статут, 2006. С. 73; Войтинский И.С. Трудовое право СССР. М.-Л.: Госюриздат, 1925. С. 51.

¹⁰ Курс российского трудового права: В 3 т. Т. 1: Общая часть. / Под ред. Е. Б. Хохлова. СПб., 1996. С. 89-90.

мом (самоуправляемом), и зависимом (управляемом) труде. В том случае, когда управляемый труд применяется на основе договора, он выступает по отношению к работодателю и к работнику как труд наемный. В науке трудового права постоянно ведется поиск как можно более универсального критерия, позволяющего достаточно четко судить о природе правового регулирования общественно-трудовых отношений, складывающихся в том или ином виде трудовой деятельности, т.е. о критерии предмета отрасли.

Большинство специалистов как в России, так и за рубежом, приходят к выводу, что традиционное различие зависимых и независимых работников как главное деление в трудовой сфере сегодня устарело. В то же время несамостоятельный (наемный) труд не утратил в полном объеме своего значения в качестве критерия отграничения предмета трудового права от смежных отраслей. Другой вопрос, что в связи с возрастанием гибкости в регулировании трудовых от-

ношений он может видоизменяться.

Отмечая особую остроту вопроса соотношения трудового и гражданского права в современный период, некоторые авторы высказываются как против объединения норм трудового и гражданского права в регулировании трудовых отношений, так и против взаимного поглощения одного другим. Представляется, что можно говорить о сближении норм трудового и гражданского права, которое уже началось и будет продолжаться. Однако, нельзя не отметить одну особенность эволюции этого механизма. Сближение не может продолжаться вечно. Если рассматривать процесс сближения различных методов правового регулирования одного объекта в расчете на перспективу, то мы обязательно придем либо к слиянию, либо к поглощению. Поэтому, на наш взгляд, механизм сближения трудового и гражданского права надо рассматривать как один из способов сотрудничества двух отраслей права в юридической регламентации однородных отношений.

Библиографический список

1. Войтинский И.С. Трудовое право СССР. – М.-Л.: Госюриздат, 1925. – 364 с.
2. Гурова М.И. Факторы, влияющие на выбор фриланса как формы самозанятости // Теория и практика общественного развития. – 2012. – № 7. – С. 57-60.
3. Зайцева О.Б. Соблюдайте дистанцию! Новые нормы Трудового кодекса РФ о дистанционных работниках. // Справочник кадровика. – 2013. – № 7. – С. 13-22.
4. Курс российского трудового права: В 3 т. Т. 1: Общая часть. / Под ред. Е. Б. Хохлова. – СПб., 1996. – 573 с.
5. Таль Л.С. Трудовой договор: цивилистическое исследование. – М.: Статут, 2006. – 539 с.

Рецензент: Черепанцева Ю.С., заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

Раздел пятый

ВОПРОСЫ ПЕДАГОГИКИ И ИНОСТРАННОГО ЯЗЫКА В НЕЯЗЫКОВОМ ВУЗЕ

ПОПОВ ЕВГЕНИЙ БОРИСОВИЧ

доктор педагогических наук, заведующий кафедрой иностранных языков
Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, *kafedra.popov@yandex.ru*

ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ОБУЧЕНИИ ИНОСТРАННОМУ ЯЗЫКУ: ДОСТИЖЕНИЯ И НОВЫЕ ВЫЗОВЫ

POPOV EUGENE BORISOVICH

PhD (Doctor of Pedagogics), associate professor, head of the department of foreign
languages, Orenburg Institute of Moscow State Law University named after O.E.
Kutafin, 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50,
kafedra.popov@yandex.ru

INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES IN FOREIGN LANGUAGE TEACHING: ACHIEVEMENTS AND NEW CHALLENGES

Аннотация. В статье описывается опыт использования ИКТ преподавателями иностранного языка в юридическом вузе, перечисляются наиболее распространенные методы и формы этой деятельности, анализируются основные преимущества и недостатки использования ИКТ при обучении иностранному языку, рассматриваются особенности онлайн обучения в условиях вынужденной самоизоляции, в которой одновременно оказались все учебные заведения страны.

Ключевые слова: обучение иностранному языку, высшее образование, информационные и коммуникационные технологии, дистанционное обучение, онлайн обучение, 'цифровое зазеркалье', образовательный риск, управление рисками.

Review. The article describes the practice and experience of integration of information and communication technologies by foreign language teachers in a law school, outlines the most common methods and forms of this activity, analyzes the main advantages and disadvantages of using information and communication technologies in foreign language teaching, discusses the features of online learning in conditions of mandatory self-isolation, in which all higher educational institutions of our country simultaneously found themselves.

Keywords: foreign language teaching, higher education, information and communication technology, distance learning, online training, 'digital looking glass', educational risk, risk management.

События весны 2020 года, когда высшие учебные заведения одновременно были переведены в режим дистанционного обучения, заставили преподавателей выстраивать весь учебный процесс в дистанционном формате, ассоциируемом, прежде всего, с информационно-коммуникационными технологиями (ИКТ), персональными компьютерами, глобальной сетью Интернет, социальными медиа и сотовой связью. При этом ИКТ из вспомогательного средства одновременно стали основным и единственным способом взаимодействия со сту-

дентами и коллегами по работе. И в этой ситуации каждому преподавателю в режиме «здесь и сейчас» ежедневно пришлось принимать решения о том, как освоенные ранее технологии могут быть реализованы с наилучшими результатами. Положительную роль и отправной точкой здесь сыграл опыт использования ИКТ, приобретенный преподавателями ранее. Этот опыт свидетельствовал о том, что информационные технологии позволяют выстраивать благоприятную учебную среду, свойствами которой являются¹:

¹ Popov, E.B. and Popova, P.E. Opportunities and Challenges of Information and Communication Technologies in Foreign Language Teaching. // European Proceedings of Social and Behavioural Sciences. 2020. Volume 83. P. 208-215.

– доступность и простота использования глобальной информационной системы с большим разнообразием её ресурсов как на русском, так и на иностранном языках; соприкосновение с огромным количеством учебных материалов различной модальности и различного культурного содержания;

– доступность и простота использования устройств ввода, обработки и получения оцифрованной информации в основных её формах: текстовой, графической, звуковой и визуальной; данные после перевода их в цифровую форму могут быть бесконечное количество раз воспроизведены, преобразованы, переданы и сохранены на разных устройствах и в разных местах;

– доступность и простота использования современных средств связи, обеспечивающих, с одной стороны, мобильность коммуникации (возможность в любое время связаться с любым человеком и в любом месте), а с другой стороны, быструю обратную связь между пользователем и используемыми сервисами глобальной сети, которые создают виртуальную общность людей и автоматизированных программ (ботов) на разных платформах;

– продвижение учебной среды за пределы учебной аудитории и перестройка классного пространства, которое больше не может быть сведено к рядам парт и классной доске;

– изменение режимов и моделей взаимодействия преподавателя и студентов на разных этапах учебного процесса, начиная с предъявления нового учебного материала и заканчивая контролем его усвоения и применением в новых ситуациях;

– изменение форм и видов самостоятельной и совместной работы студентов²;

– наличие широких возможностей у участников учебного процесса конструировать своё виртуальное образовательное пространство, которое создаётся с помощью ИКТ и, воплощаясь в новых образовательных практиках, становится неотъемлемой частью реального мира для преподавателей и их студентов.

Образовательные практики интеграции ИКТ в обучение иностранному языку, сформировавшиеся в Оренбургском юридическом институте за последнее десятилетие, прежде всего, связаны с применением преподавателями таких ресурсов, средств, программ и приложений, как:

– информационно-справочные ресурсы сети Интернет на иностранном языке;

– электронные версии печатных учебных по-

собий и аутентичных текстовых материалов на иностранном языке;

– универсальные сайты правовой информации о законодательстве и судебной практике в странах изучаемого языка³;

– сайты юридических компаний, оказывающих свои услуги в странах изучаемого языка;

– сайты судебных и правоохранительных органов в странах изучаемого языка;

– сайты юридических профессиональных объединений в странах изучаемого языка;

– сайты учебных заведений, занимающихся подготовкой юристов в странах изучаемого языка;

– виртуальные экскурсии на иностранном языке;

– подкасты (аудио и видео) на иностранном языке⁴;

– видеокурсы правового и страноведческого содержания на иностранном языке⁵;

– одно- и двуязычные онлайн словари;

– онлайн переводчики с одного языка на другой;

– интерактивные тренажеры фонетики, лексики и грамматики изучаемого иностранного языка;

– электронная почта с возможностью организации конференций;

– сайты социальных сетей, коммуникационные платформы, форумы, блоги;

– сервисы, позволяющие конвертировать устную речь в письменный текст или озвучивать текст на иностранном языке;

– программное обеспечение, позволяющее преподавателям и студентам создавать и редактировать различные цифровые материалы на иностранном языке, такие как видеолекции, видеопрезентации, ментальные карты и задания для проведения контроля.

И если формы и способы асинхронного взаимодействия были в той или иной степени освоены нами ранее, то переход к онлайн обучению стал явным вызовом для преподавателей. Если метафорично обозначить онлайн обучение, организуемое в условиях вынужденной самоизоляции, то можно описать его как «синхронное взаимодействие в цифровом зазеркалье», где монитор гаджета выступает как безальтернативное «зеркало», передающее нам лишь отражение реального мира. И эта отраженная реальность подчинена законам виртуального мира, порождаемого цифровыми технологиями с их достоинствами (о которых говорилось ранее) и недостатками, что

² Ильютюк С.В. О применении информационно-компьютерных технологий в самостоятельной работе студентов // Материалы межвузовского круглого стола: Возможности информационно-коммуникационных технологий в обучении иностранному языку в современном вузе. Оренбург: Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2019. С. 49-53.

³ Насретдинова Р.Р. Использование Интернет web-сайтов в обучении студентов иностранному языку // Материалы межвузовского круглого стола: Возможности информационно-коммуникационных технологий в обучении иностранному языку в современном вузе. Оренбург: Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2019. С. 76-80.

⁴ Жукова Е.Э. Технология подкастинга в обучении иностранному языку // Материалы межвузовского круглого стола: Возможности информационно-коммуникационных технологий в обучении иностранному языку в современном вузе. Оренбург: Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2019. С. 40-43.

⁵ Феоктистова Е.М. Видеоматериал как одна из форм информационно-коммуникационных технологий в обучении иностранному языку студентов неязыковых вузов // Материалы межвузовского круглого стола: Возможности информационно-коммуникационных технологий в обучении иностранному языку в современном вузе. Оренбург: Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2019. 84-89.

периодически даёт о себе знать: то в ходе занятия пропадает соединение с кем-то из студентов, то возникают трудности с рассылкой файлов через чат, то начинаются проблемы со звуком, то замедляется или полностью пропадает видеотрансляция.

Дело в том, что работа с учебной группой в «цифровом зазеркалье» опосредована целым рядом факторов, не зависящих напрямую от преподавателя; вот некоторые из них:

– во-первых, многое предопределяется функциональными характеристиками тех сервисов (платформ), которые используются для онлайн взаимодействия, при этом каждый из разнообразных сервисов имеет свои сильные и слабые места, целевое предназначение и особенности использования, будь то Zoom, Skype, WhatsApp, Viber, GoogleMeet или что-то подобное;

– во-вторых, приходится сталкиваться с неоднородным качеством связи Интернет, предоставляемой участникам онлайн занятия разными провайдерами и во многом определяемой теми тарифными планами, которые выбирают сами участники взаимодействия исходя из своих финансовых возможностей и предпочтений;

– в-третьих, в силу особенностей сложившейся ситуации и преподаватели, и студенты используют свои собственные устройства, а отнюдь не единые образные гаджеты, которые могли бы быть предоставлены учебным заведением; поэтому возможности взаимодействия с каждым из участников онлайн занятия предопределяются функциональными характеристиками имеющихся у них устройств;

– другим важным обстоятельством выступает то, что значительная доля учебной информации в ходе онлайн занятия приходится воспринимать «с монитора», а не в более привычном формате традиционного аудиторного обучения с опорой на бумажные учебные материалы;

– в-пятых, каждый из студентов в ходе занятия продолжает находиться в «своей» неформальной обстановке, которую он или она считают удобными для выхода в онлайн; онлайн взаимодействие не позволяет воссоздавать эффект учебного заведения со своеобразной атмосферой «almamater»;

– в-шестых, «фоновыми» участниками онлайн занятия могут становиться «третьи лица» – это те, кто если и не попадает в зону действия видеоканалов, но ситуативно оказывается в том же помещении, что и кто-то из студентов;

– еще одним фактором выступает то обстоятельство, что во время занятия в режиме видеоконференции участники видят перед собой набор лиц с очень близкого расстояния, ограничиваясь только той картинкой, которая «в поле зрения» камеры (эффект «говорящей головы»), что затрудняет восприятие невербальных сигналов (эмоций, мимики и языка тела); в личном общении именно невербальные сигналы помогают человеку понять, слушают ли его, ин-

тересуются ли его словами, понимают ли смысл сказанного; чем больше участников конференции, тем меньше экранной площади им достается, и тем сложнее считывать такие сигналы, что в свою очередь требует от всех участников большей концентрации внимания и дополнительных эмоциональных усилий;

– к тому же не стоит пренебрегать тем обстоятельством, что в ходе онлайн занятия у студентов появляется возможность бесконтрольно со стороны преподавателя пользоваться всеми достоинствами компьютера, что позволяет недобросовестным обучающимся свести выполнение сложных и трудоемких учебных заданий к двум этапам: студент делает соответствующий запрос в социальные сети или другие доступные ему сервисы и находит готовый вариант решения задания, будь то машинный перевод текста, составленное эссе, заранее оформленная презентация или скриншот заполненного листа ответов на тест.

Выявление этих факторов и понимание их природы потребовало от преподавателей, работающих в онлайн режиме, нового умения – умения управлять образовательными рисками, где под «образовательным риском»⁶ понимается ситуация «вероятной опасности», отражающая возможность нежелательного отклонения между плановыми и фактическими результатами учебного процесса из-за объективно существующей неопределенности.

Опытным путем были найдены приемы и средства, позволяющие преподавателям нейтрализовать или смягчить образовательные риски при проведении онлайн обучения. К таковым можно отнести:

– ориентация на сочетания синхронных и асинхронных форм взаимодействия со студентами на основе общедидактических принципов системности (например, размещение заданий на каждую учебную неделю), предсказуемости и посильности учебных заданий (например, задания размещаются на три-четыре недели вперед с учетом общей загруженности учащихся), доступности учебных материалов (например, работа с учебными материалами, размещенными на сайте вуза или других сервисах, к которым студенты имеют право доступа), опоры на индивидуализацию учебной работы студентов с возможностью выбора (например, за счет заданий на реферирование текста, составление вопросов по изучаемому материалу, подготовка докладов-презентаций);

– введение правил-ограничений относительно того, как пользоваться микрофоном по ходу занятия, учитывая, что звуки с каждого места улавливаются микрофонами участников, порождая «эффект эха» или «эффект наложения голосов и шумов»;

– введение правил-ограничений относительно рекомендуемого «фона», то есть обстановки в помещении, из которого студент выходит в онлайн (например, устранение из поля зрения веб-камеры ярких источников света или отвлекающих внимание изображений и животных);

⁶ Шалова С.Ю., Молодцова Т.Д. Роль социальных и психологических рисков в появлении школьной дезадаптации // Азимут научных исследований: педагогика и психология. 2016. Том 5. №1(14). С. 82-86.

– наличие доступных каналов постоянной обратной связи со студентами; создание нескольких каналов обратной связи со студентами (основной-запасной) на случай возможного сбоя компьютерных программ и сервисов;

– предварительное конвертирование преподавателем видео файлов из одного формата в другой с учетом возможностей трафика интернет;

– предварительное создание файлов с учебными материалами, которые планируется пересылать студентам по ходу занятия, в разных форматах word и pdf на случай, если возникнут проблемы с передачей какого-либо одного из используемых форматов;

– создание «страховочных» индивидуальных заданий по тематике занятия на случай того, что у кого-то из студентов по ходу занятия ухудшится качество связи и не будет возможности работать с группой в режиме конференции без ущерба для всей группы.

И это лишь некоторые примеры той работы, которую проводят преподаватели кафедры иностранных языков для организации успешного взаимодействия со студентами в онлайн режиме. При этом именно онлайн занятия позволяют в условиях вынужденной самоизоляции задать общий ритм для учебной деятельности студентов, сохранению чувства учебной группы и принадлежности к вузу.

Таким образом, за последнее десятилетие ИКТ

стали неотъемлемой частью образовательной среды нашего вуза. Они используются как эффективный механизм повышения качества образования, а их внедрение дает возможность расширить учебное пространство и обеспечить доступ к современным текстовым, графическим, аудио-и видеоматериалам со всего мира. Использование ИКТ в обучении иностранным языкам связано, в частности, с обеспечением мобильности общения, изменением режимов и моделей взаимодействия и общения педагогов и студентов, модификацией форм и видов индивидуальной и совместной работы обучающихся, расширением способов и практик обратной связи. Различные цифровые технологии, такие как информационно-справочные ресурсы, электронные учебники, аудио-и видео подкасты на иностранном языке, электронная почта, социальные сети и платформы для видеоконференций, доказали свою эффективность и важной составляющей в практике преподавания иностранных языков. Что касается онлайн занятий, то за весенние месяцы вынужденной самоизоляции они стали неотъемлемой частью новой образовательной действительности, которая была создана совместными стараниями преподавателей и студентов. А мир, конструируемый в «цифровом зеркале» с помощью компьютерных технологий, стал реальным миром для всех участников учебного процесса со своими противоречиями и радостями их преодоления.

Библиографический список

1. Жукова Е.Э. Технология подкастинга в обучении иностранному языку // Материалы межвузовского круглого стола: Возможности информационно-коммуникационных технологий в обучении иностранному языку в современном вузе. – Оренбург: Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2019. – С. 40-43.

2. Илютюк С.В. О применении информационно-компьютерных технологий в самостоятельной работе студентов // Материалы межвузовского круглого стола: Возможности информационно-коммуникационных технологий в обучении иностранному языку в современном вузе. – Оренбург: Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2019. – С. 49-53.

3. Насретдинова Р.Р. Использование Интернет web-сайтов в обучении студентов иностранному языку // Материалы межвузовского круглого стола: Возможности информационно-коммуникационных технологий в обучении иностранному языку в современном вузе. – Оренбург: Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2019. – С. 76-80.

4. Феоктистова Е.М. Видеоматериал как одна из форм информационно-коммуникационных технологий в обучении иностранному языку студентов неязыковых вузов // Материалы межвузовского круглого стола: Возможности информационно-коммуникационных технологий в обучении иностранному языку в современном вузе. – Оренбург: Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2019. – С. 84-89.

5. Шалова С.Ю., Молодцова Т.Д. Роль социальных и психологических рисков в появлении школьной дезадаптации. // Азимут научных исследований: педагогика и психология. – 2016. – Том 5. – №1(14). – С. 82-86.

6. Popov, E.B. and Popova, P.E. Opportunities and Challenges of Information and Communication Technologies in Foreign Language Teaching. // European Proceedings of Social and Behavioural Sciences. 2020. Volume 83. P. 208-215.

Рецензент: Колобова Л.В., доктор педагогических наук, профессор, заведующий кафедрой романогерманской филологии и методики преподавания иностранного языка факультета иностранных языков Оренбургского государственного педагогического университета.

ТРАВКИН ВИТАЛИЙ ОЛЕГОВИЧ

преподаватель 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

ЭЛЕНБЕРГЕР ВИКТОР ВЛАДИМИРОВИЧ

преподаватель 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

К ОБОСНОВАНИЮ ПРОБЛЕМЫ СОХРАНЕНИЯ ИНДИВИДУАЛЬНОГО ЗДОРОВЬЯ СПОРТСМЕНОВ

TRAVKIN VITALIY OLEGOVICH

instructor of the Department of humane, socioeconomic, mathematical and natural science disciplines, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, post@oimsla.edu.ru

ELENBERGER VIKTOR VLADIMIROVICH

instructor of the Department of humane, socioeconomic, mathematical and natural science disciplines, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, post@oimsla.edu.ru

SUBSTANTIATION OF THE PROBLEM OF PRESERVING INDIVIDUAL HEALTH OF ATHLETES

Аннотация: Регулярные занятия спортом играют огромную роль в укреплении здоровья человека, однако, люди, занимающиеся спортом на регулярной или профессиональной основе, знают, что этот вид деятельности требует максимального вложения физических и психических сил. В статье приводятся меры, благодаря которым спортсмены достигают высоких результатов без ущерба для здоровья.

Ключевые слова: спорт, здоровье, спортсмены, норма, физическая активность, восстановление, энергозатраты, питание, обследование, фармакологические средства, допинг.

Review. Regular exercise plays a huge role in improving human health, however, people who play sports on a regular or professional basis, are aware that their activity requires maximum physical and mental effort. The article describes methods and measures due to which athletes may achieve high results without harming their health.

Keywords: sport, health, sportsman, standard, physical activity, recovery, energy consumption, nutrition, examination, pharmacological means, doping drug.

Вопросы здоровья в современном обществе, а тем более в период пандемии, являются одними из самых распространенных. Самыми популярными из них являются такие вопросы, как: «Что такое здоровье?», «В чем оно проявляется?», «Что представляет собой здоровый образ жизни, как его вести и соблюдать?»¹ Но стоит иметь в виду, что один из самых действенных способов сохранения здоровья человека, выражающийся в его длительной трудовой деятельности, проявляется не только в формировании

здорового образа в течение всей жизни, но и ценностного отношения человека, в первую очередь, к своему здоровью и самому себе.

Наиболее актуальным является вопрос здорового образа жизни, который ведут спортсмены. Всем нам известно, что регулярные занятия спортом играют огромную роль в укреплении здоровья человека, закалывают организм, а также предупреждают возможность заболевания. И, таким образом, сложилось представление, что спортсмены здоровы всегда. Од-

¹ Назарова Е.Н. Основы здорового образа жизни: учебник для учреждений высшего профессионального образования / Назарова Е.Н., Жилов Ю.Д. М.: Основы безопасности жизнедеятельности, 2013. С. 156.

нако, человек, занимающийся спортом, знает, что этот вид деятельности требует максимального вложения физических и психических сил.

В течение спортивной деятельности очень велика вероятность износа организма спортсмена, поэтому, согласно статистике, проблемы со здоровьем возникают уже после ухода из профессионального спорта. Данная проблема обуславливает необходимость использования в течение всей спортивной деятельности различных методов и способов здоровьесбережения.

Физические упражнения влияют на совершенствование строения и деятельность всех органов и систем человека, благодаря им повышается работоспособность, а также укрепляется здоровье. Однако, наиболее значимым является процесс восстановления функций организма, поскольку он определяет сохранность здоровья человека.

Для того, чтобы достичь высоких результатов, спортсмены в течение как тренировочного процесса, так и соревнований, прибегают к достаточно большим физическим и нервно-психическим нагрузкам. С помощью снабжения организма спортсмена адекватным количеством энергии и незаменимых факторов питания в полной мере компенсируются все энергозатраты, и происходит активация анаболических процессов и процессов восстановления работоспособности.

Величины энергозатрат зависят, в основном, не только от вида спорта, но и от объема выполняемой работы, поэтому у всех спортсменов они крайне разнообразны. Также, в зависимости от массы тела спортсмена, величина энергозатрат может быть различной для одного и того же вида спорта. Таким образом, энергозатраты целесообразно рассчитывать в каждом отдельном случае.

Для того, чтобы поддерживать нормальную деятельность, спортсмен обязан потреблять пищевые вещества не только в соответствующих количествах, но и в оптимальных для усвоения соотношениях. При этом нужно помнить, что избыток количества еды и поступающих с ней питательных веществ также вредны для здоровья, как и их недостаток. Учитывая необходимость потребления жиров, белков, углеводов, в организм спортсмена, исходя из его спортивной специализации, должны поступать определенные витамины и минеральные элементы.

Также нельзя забывать, что питаться спортсмены должны по установленному режиму.² Время приема пищи необходимо согласовывать с режимом тренировок. Здесь существует одно правило: от момента основного приема пищи до тренировки должно пройти не менее 1,5 часов для таких видов спорта, как лыжи, марафон и др., и не менее 3 часов для видов спорта, которые относятся к скоростно-силовым.

Как уже было сказано выше, рацион в течение дня должен быть распределен в зависимости от вре-

мени и количества тренировок. Так, если спортивная деятельность ожидается днем, то есть в промежуток между завтраком и обедом, то спортивный завтрак должны составлять углеводы (в большей мере), также он должен составлять ? от общей калорийности суточного рациона и легко усваиваться.

Обед служит для восполнения физических и иных затрат организма. Его калорийность должна быть равна примерно 35 % от суточной калорийности пищи. На ужин остается 25 %. Он должен включать в себя как можно больше белков и быть легкоусваиваемым.

Нельзя забывать о снабжении организма необходимым количеством полиненасыщенных жирных кислот.

В целях укрепления здоровья и исключения отрицательного воздействия физических упражнений на организм, каждому спортсмену периодически необходимо проходить врачебный контроль, который проявляется в периодическом медицинском обследовании спортсменов во время тренировок и соревнований.

В самом начале «спортивной карьеры» проводится первичное обследование, которое ставит целью выявление различных противопоказаний, либо же наоборот уточняет имеющиеся предпосылки для занятия определенным видом спорта. И в результате, на основании медицинских показаний врач определяет состояние здоровья будущего спортсмена, уровень его физической подготовки, а также, при необходимости, медицинскую группу.

Спортсмены обследуются ежегодно, а также перед каждым соревнованием, тем самым получая допуск к участию в них.

После выздоровления от перенесенного заболевания, при ухудшении самочувствия, по направлению тренера и во всех других случаях проводятся дополнительные медицинские обследования в целях определения состояния здоровья на текущий момент.

Благодаря врачебному контролю появляется возможность определить не только уровень функциональной работоспособности, на которую способен обследуемый спортсмен, но и выявить как внешние, так и скрытые признаки утомления, приводящие к снижению работоспособности.

Для повышения работоспособности спортсмена применяются различные разрешенные фармакологические средства³. Их нельзя сравнивать с допингом, поскольку первые направлены на мягкое восстановление резервов, затраченных при нагрузке, без стрессового и возбуждающего действия, характерного для допинга.

Действительно, применение допинга – это одна из актуальных проблем в процессе подготовки спортсменов, поскольку он неестественно повышает спортивную работоспособность спортсменов и, тем самым, улучшает их показатели. В настоящее время

² Лаптев А.П. Твой режим дня / Лаптев А.П., Горбунов В.В. М.: Советский спорт, 1988. С. 41.

³ Безуглов Э.Н. Основы антидопингового обеспечения спорта: учебное пособие для использования в образовательных учреждениях / Под ред. Э.Н. Безуглова и Е.Е. Ачкасова. М.: Человек, 2019. С. 55.

насчитывается более десяти тысяч препаратов, которые Международный Олимпийский Комитет относит к допинговым средствам.

Фармакологические средства позволяют ускорить процессы адаптации и восстановления после истощающих физических нагрузок. Поэтому грамотный подбор фармакологических средств может решить проблему восстановления и повышения работоспособности организма спортсменов, обходя стороной использование допингов, которые могут привести к тяжелым расстройствам здоровья спортсменов.

Уровень психического напряжения – важнейший фактор, который обеспечивает результативность тренировочного процесса⁴. Для снижения либо же предотвращения напряжения рекомендуется планировать физические нагрузки, составлять их исходя из состояния тренирующегося.

Для того, чтобы правильно построить занятие, необходимо чередовать легкие упражнения с более сложными, регулировать нагрузку на организм с помощью включения в тренировку упражнений на расслабление тела, разбивать упражнения на различные группы мышц (верх/низ), давать спортсмену время на отдых, восстановление водного баланса и т.д.

Эмоциональные переживания не редкость для спортсменов, участвующих в спортивных соревнованиях. Переживания подрывают физическое и моральное состояние участника. В спортивной практике принято, что спортсмены перед соревнованиями отдыхают (длительность отдыха носит строго индивидуальный характер).

Низкокачественные тренировки, плохая работоспособность, ухудшение самочувствия могут появиться и по причине недосыпа. Бессонница и недосыпание могут истощить нервную систему, снизить защитные реакции организма. Во время же сна силы организма направлены на восстановление энергии, которая была затрачена в период тренировки. Поэтому очень важно понять, что сон не может быть заменен какими-либо средствами.

Для здорового состояния спортсменам необходимо соблюдать режим сна. При больших физических нагрузках, особенно в подготовительном периоде, потребность эффективного сна увеличивается, и он должен составлять минимум 9 часов в ночное время. Непременные условия здорового сна – соблюдение его режима, тишина и покой, отсутствие раздражителей, способных вызвать чрезмерное возбуждение нервной системы, свежий воздух.

При подготовке спортсменов учитываются и климатогеографические факторы, такие как среднегорье, зоны с высокой температурой и влажностью, временный пояс, поскольку они существенно влияют на функциональное состояние и работоспособность тренирующегося. Статистика и практика спорта свидетельствуют, что целенаправленное использование условий климата способствует росту спортивного мастерства, более быстрой адаптации к изменяющимся условиям внешней среды, а при сочетании со специальным питанием, рациональным питьевым режимом, фармакологией, физио- и гидротерапией и специальными видами массажа, результаты у спортсменов не заставляют себя ждать.

В свою очередь, проведение тренировок в неблагоприятных по климатическим и экологическим факторам условиях приводит к отрицательному результату, который проявляется в снижении показателей здоровья и спортивных результатов.

Для достижения спортивных результатов совместно с сохранением и укреплением здоровья широко используются восстановительные методы и средства⁵. К ним относят расслабляющие ванны, бани или сауны, души, массаж, электросон, инфракрасное излучение, мануальная терапия, психомышечные тренировки и т.д.

Таким образом, можно сделать вывод, что уделять внимание своему здоровью спортсменам необходимо уже на начальных этапах своей спортивной карьеры, поскольку вероятность причинения вреда здоровью тренирующегося на профессиональной основе достаточно высока в связи с большими физическими и нервно-психическими нагрузками.

Библиографический список

1. Назарова Е.Н. Основы здорового образа жизни: учебник для учреждений высшего профессионального образования / Назарова Е.Н., Жилов Ю.Д. – М.: Основы безопасности жизнедеятельности, 2013. – 256 с.
2. Лаптев А.П. Твой режим дня / Лаптев А.П., Горбунов В.В. – М.: Советский спорт, 1988. – 48 с.
3. Безуглов Э.Н. Основы антидопингового обеспечения спорта: учебное пособие для использования в образовательных учреждениях / Под ред. Э.Н. Безукладова и Е.Е. Ачкасова. – М.: Человек, 2019. – 288 с.
4. Плахтиенко В.А., Блудов Ю.М. Психический стресс в спорте: Пермские симпозиумы. – Пермь, 1975. – С. 115-116.
5. Мирзоев О. Восстановительные средства в системе подготовки спортсменов: монография. – М.: Физкультура и спорт, 2005. – 220 с.

Рецензент: Тиссен П.П., директор института физической культуры и спорта Оренбургского государственного педагогического университета, к.пед.н., доцент.

⁴ Плахтиенко В.А., Блудов Ю.М. Психический стресс в спорте: Пермские симпозиумы. Пермь, 1975. С. 115-116.

⁵ Мирзоев О. Восстановительные средства в системе подготовки спортсменов: монография. М.: Физкультура и спорт, 2005. С. 80 с.

ТРУДЫ ОРЕНБУРГСКОГО ИНСТИТУТА (филиала) МГЮА
№ 2 (44) / 2020

Подписано в печать 10.08.2020 г. Дата выхода в свет 15.09.2020 г.

Формат 60x84¹/₈. Бумага офсетная. Свободная цена.

Усл. печ. листов 17,125. Тираж 25. Заказ 94.

Адрес издателя: 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50.

Отпечатано в ООО ИПК «Университет».

Адрес: 460007, г. Оренбург, ул. М. Джалиля, 6.