

Министерство науки и высшего образования
Российской Федерации
Новосибирский государственный
университет экономики и управления «НИНХ»

**ПРАВО И ЭКОНОМИКА:
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ
И СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ**

Сборник статей
по итогам Новосибирского
международного юридического форума
(22–24 мая 2019 г.)

Часть 1

Новосибирск
2019

ББК 67.021

П68

Ответственные редакторы:

канд. юрид. наук *Д. А. Савченко*

канд. юрид. наук *О. Н. Шерстобоев*

П68 **Право** и экономика: национальный опыт и стратегии развития : сб. ст. по итогам Новосиб. междунар. юрид. форума (22–24 мая 2019 г.) : в 2 ч. / Новосиб. гос. ун-т экономики и управления. — Ч. 1 / под ред. Д. А. Савченко, О. Н. Шерстобоева. — Новосибирск : НГУЭУ, 2019. — 420 с.

ISBN 978-5-7014-0938-3

ISBN 978-5-7014-0939-0 (ч. 1)

В первой части сборника представлены научные статьи, подготовленные участниками международной научно-практической конференции «Взаимодействие правовых систем: евразийское измерение». Конференция входила в программу международного юридического форума «Право и экономика: национальный опыт и стратегии развития», который состоялся в г. Новосибирске (Российская Федерация) 22–24 мая 2019 г.

Издание рекомендовано для научно-педагогических работников, сотрудников государственных и муниципальных органов, а также для всех читателей, интересующихся вопросами взаимодействия правовых систем.

ISBN 978-5-7014-0938-3

ISBN 978-5-7014-0939-0 (ч. 1)

ББК 67.021

© Новосибирский государственный
университет экономики
и управления «НИНХ», 2019

ГРАЖДАНСКО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО КНР: ВОПРОСЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ

Гун Нань

Китайско-восточный университет права и политики,
Китайско-русский институт Хэйлунцзянского университета

Внесение изменений в Гражданский процессуальный кодекс КНР (ГПК КНР) в 2012 г. и выпуск «Разъяснений Верховного народного суда КНР о применении отдельных положений ГПК КНР» в 2014 г. — значительный шаг в деле модернизации ГПК КНР, цель которой заключается в создании «справедливой, эффективной, авторитетной» судебной системы. Генеральный секретарь КНР Си Цзиньпин выдвинул следующее требование к работе народных судов: «Приложить все усилия, чтобы люди почувствовали в каждом конкретном деле справедливость и правду». Это цель борьбы и стратегическая задача работы народных судов, а также чаяние всего китайского народа. Принятие изменений в ГПК КНР, а также «Разъяснений Верховного народного суда КНР» и их реализация имеют большое значение для правильной, единообразной, строгой и эффективной реализации новой редакции ГПК, для обеспечения равенства процессуальных прав, гарантии законности и справедливости правосудия. Эти меры также способствуют развитию экономики и общества, обеспечению гармонии и стабильности в обществе, более решительному построению социалистической системы правопорядка с китайской спецификой и социалистического правового государства, формированию положительного имиджа суда и повышению авторитета судебной власти.

Ключевые слова: гражданский процесс, реформа, гражданский процессуальный кодекс, КНР.

Amendments to the Code of Civil Procedure of the People's Republic of China (Code of Civil Procedure of the People's Republic of China) in 2012 and the issuance of "Clarifications of the Supreme People's Court of the People's Republic of China on the application of certain provisions of the Code of Civil Procedure of the People's Republic of China" in 2014 is a significant step in modernizing the Code of Civil Procedure of the People's Republic of China, the purpose of which is to create a "fair, effective, authoritative" judicial system. The Secretary-General of the PRC Xi Jinping put forward the following requirement for the work of the people's courts: "Make every effort so that people feel justice and truth in each particular case". This is the goal of the struggle and the strategic task of the people's courts, as well as the aspirations of the entire Chinese people. The adoption of amendments to the Code of Civil Procedure of the People's Republic of China, as well as clarifications of the Supreme People's Court of the People's Republic of China and their implementation is of great importance for the correct, uniform, strict and effective implementation of the new version of the Code of Civil Procedure, to ensure equality of procedural rights, guarantee of legality and justice. These

measures also contribute to the development of the economy and society, ensuring harmony and stability in society, a more decisive construction of a socialist system of law and order with Chinese characteristics and a socialist rule of law, the formation of a positive image of the court and increase the authority of the judiciary.

Key words: civil process, reform, civil procedure code, China.

Действующий Гражданский процессуальный кодекс Китая был принят в 1991 г. на 4-й сессии Всекитайского собрания народных представителей 7-го созыва, последнее изменение внесено в соответствии с решением «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс КНР», принятым 31 августа 2012 г. на 28-м заседании Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей 11-го созыва¹. В декабре 2014 г. Верховный суд КНР принял «Разъяснение гражданского процессуального кодекса (Разъяснения ГПК)» — самый значительный по объему и количеству статей документ среди аналогичных актов. В 23 главах «Разъяснений ГПК» имеется 552 статьи. В китайской правовой системе, помимо законов, действуют иные источники, принимаемые высшими органами власти, такими как Генеральная прокуратура КНР, министерства, Верховный суд КНР. В актах последнего разъясняется смысл норм материального и процессуального права, что позволяет унифицировать правоприменение, а также усовершенствовать судебный процесс.

Так, «Разъяснения к ГПК» дают всесторонние, систематические, конкретные разъяснения о применении отдельных положений ГПК КНР народными судами. После их принятия были пересмотрены и дополнены механизмы гражданского судопроизводства и разрешений конфликтов с точки зрения фундаментальных принципов и конкретных систем. Это стало наиболее важным достижением реформы гражданского процесса Китая.

Редакция ГПК и «Разъяснения ГПК» прежде всего позволили улучшить механизм взаимодействия медиации и судебного разбирательства. Была актуализирована роль медиации как эффективного способа своевременного разрешения

¹ Решение «О внесении изменений в ГПК КНР» от 31 августа 2012 г. Вступило в силу с 1 января 2013 г.

споров между гражданами на месте, где произошли споры. Новеллы улучшили процесс предъявления исковых требований и принятия дела к рассмотрению, предоставления доказательств и доказывания. В итоге увеличился интерес общественности к судебной системе, поскольку это позволило в значительной степени обеспечить права сторон, а также более рационально перераспределять судебные ресурсы.

Нужно отметить, что реформа позволила укрепить принцип верховенства закона, авторитет судебной системы, которая стала более эффективной. Важно и то, что обновленная судебная система является важной составляющей китайской социалистической правовой системы, одной из гарантий осуществления «китайской мечты» о возрождении китайской нации. Рассмотрим ряд важных элементов реформы гражданского процесса [1]:

1. Определение принципа добросовестности.

В ходе работы над новой редакцией ГПК 2012 г. ряд ведомств и ученых предложили внести в его текст принцип добросовестности. Данное предложение было одобрено законодательным органом, и принято единогласно. Теперь п. 1 ст. 13 ГПК гласит: «В гражданском процессе должен соблюдаться принцип добросовестности».

1.1. Основное содержание принципа добросовестности.

Принцип добросовестности также называют «царственным принципом» современного гражданского законодательства. Он обязывает субъектов рыночной экономики действовать в духе честности, соблюдать принцип наивысшего доверия, исполнять обещания. Принцип добросовестности — это требование, в соответствии с которым не допускается извлечение преимущества из своего поведения, если оно нарушает интересы других субъектов или общественный интерес. Таким образом, принцип добросовестности легитимирует моральные нормы.

Категория «добросовестности» была известна еще римскому праву, и первоначально понималась в контексте добросовестного договора, постепенно расширившегося до общего принципа, действие которого распространилось на весь спектр гражданско-правовых отношений. Политика право-

вых реформ, проводимая в КНР, открыла добросовестность для сферы частного права. В ст. 4 Гражданского кодекса КНР устанавливается общее положение о том, что деятельность участников гражданских правоотношений должна опираться на принципы добровольности, справедливости, эквивалентного возмещения, честности и доверия. Указанные положения коррелируют с нормой ст. 6, которая требует от субъектов при использовании своих прав и обязательств придерживаться добросовестности. Из положений материального права последний принцип перешел в право процессуальное.

Принцип добросовестности в ГПК берет свое начало от добросовестного иска римского права. Суд, стороны и другие участники обязаны совершать искивые действия, руководствуясь принципами справедливости, честности и доброты. В докладе на 18-м Всекитайском съезде ЦК КПК были сформулированы конкретные признаки добросовестности для всех сфер правовой жизни. В частности, говорилось об усилении административной добросовестности, добросовестности в коммерческой деятельности, добросовестности в регулировании общественных отношений и общественного доверия к правосудию. В решениях 4-го пленума ЦК КПК 18-го созыва отмечалась необходимость усиления добросовестности общества, оздоровления системы кредитования граждан и организаций, усовершенствования механизмов поощрения исполнения законов, а также системы наказаний за незаконное поведение. Добросовестность заняла достойное место в приведенном перечне. В итоге, кроме определения добросовестности в Общей части ГПК, Особенная часть обогатилась положениями о запрете ложных исков, уклонении от исполнения, об увеличении верхнего предела штрафа за нарушение гражданско-процессуальных правил.

1.2. Необходимость определения принципа добросовестности в ГПК.

Закрепление в ГПК принципа добросовестности стало ответом на сложившуюся судебную практику. С принятием ГПК 1991 г. гражданский процесс развивался достаточно быстро. С одной стороны, это позволило достигнуть значительного прогресса в деле реформирования состязательной

процессуальной формы судопроизводства. С другой — все чаще появлялось недобросовестное поведение участников гражданского спора, что стало угрожать реализации функций судопроизводства.

1.2.1. Реформированием судебного порядка определена координационная модель гражданского процесса, направленная на состязательность.

До 1980-х годов гражданский процесс оставался следственным процессом. Подчеркивалась активность судей в деле, играющих главную роль. Основной задачей судопроизводства считалось расследование дела судьей, который выполнял обязанность по раскрытию истинных фактов. Права сторон в части доказывания умалались. В результате гражданский процесс был малоэффективен.

Быстрое развитие рыночных отношений после 1980-х годов повлекло за собой значительное увеличение гражданских дел в судах, все недостатки существовавшей тогда модели гражданского процесса обострились, что заставило юристов активизировать поиск путей реформирования модели гражданского судопроизводства в теории и на практике. Выход виделся в переходе от мощной следственной модели к координационной модели. В таком случае стороны в гражданском процессе наделяются руководящей ролью, их процессуальные права расширяются. Сторона несет бремя доказывания, с суда снимается обязанность поиска доказательств, больше внимания уделяется процессуальной состязательности. Все указанные достижения были воплощены в ГПК 1991 г.

Итог таков: координационная модель повысила статус сторон в гражданском процессе, суд обязывается уважать результаты диспозиционных действий сторон, судебное решение теперь в большей степени зависит от способности сторон представить правдивые доказательства. Нужно отметить, что одновременно с позитивными результатами обозначился риск злоупотребления сторонами предоставленными им процессуальными правами. Исторически доказано, что состязательность не должна быть абсолютной, она требует ограничения, а помочь этому может принцип добросовестности. Именно он позволяет соблюсти баланс прав и обязанно-

стей, обеспечить нормальное течение гражданского процесса, а также достигнуть справедливости и эффективности судебных решений.

1.2.2. Имеются проблемы нарушения процессуальных норм, что серьезным образом отражается на справедливости и эффективности процесса, вследствие чего падает общественное доверие к правосудию.

Одной из самых важных проблем гражданского процесса является злоупотребление сторонами правом на иск, что в основном проявляется в ложных исках. То есть стороны, представляют вымышленные факты, намеренно вводят суд в заблуждение, стремятся получить от суда решение в свою пользу. Это проявляется в злонамеренном сговоре между сторонами, вымысле гражданско-правовых отношений, фальсификации фактов в целях достижения ложного согласия с целью заключения мирового соглашения. Через злонамеренный сговор и ложные признания стороны добиваются судебных решений, которые наносят ущерб другим лицам; участились случаи фиктивных разводов, случаи передачи имущества другим лицам, чтобы избежать его конфискации за долги; в делах о расторжении брака один из супругов заявляет о ложных долгах в целях причинения ущерба другому супругу. В целом, злоупотребление процессуальными правами может осуществляться с целью воспрепятствования рассмотрению дела, причинения ущерба правам и законным интересам противной стороны и влияния на нормальный ход рассмотрения дела. Проявляется это в таких аспектах, как злоупотребление правом на подсудность, заявление об отводе, вручение документов, примирение, обжалование, пересмотр, протест и нечестность при представлении доказательств. Важной проблемой является уклонение от исполнения судебных решений. Так, некоторые стороны, хотя и имеют возможность погасить долг, однако сознательно не выполняют свою обязанность [2]. Например, они передают имущество другому лицу и тем самым скрывают его от взыскания.

Серьезные проблемы нечестности сторон гражданского процесса еще раз подтвердили необходимость принципа добросовестности как фундаментальной основы гражданско-

процессуального законодательства. Возникла необходимость строгого наказания вышеназванных действий с целью содействия принципу добросовестности, в связи с этим в «Разъяснениях Верховного народного суда КНР о применении отдельных положений ГПК КНР» даются следующие установления:

1) добавлено положение о взыскании за нарушения принципа добросовестности, определено наказание за выдачу участвующими в деле лицами себя за других, за дачу ложных показаний и другие аналогичные действия;

2) ряд положений направлен на стимулирование дисциплинированности участников процесса, что способствовало бы уважительному отношению к суду и процессуальным оппонентам (применение общего правила об отказе в принятии доказательств за пределами установленного срока должно вынудить стороны к отказу от идеи затягивания процесса путем дозированного представления доказательств);

3) предусмотрено юридическое последствие отказа в подписи письменного обязательства сторонами в случае отсутствия других доказательств по факту, подлежащему доказыванию (в такой ситуации народный суд обязан не признавать представленные факты, а свидетели, отказывающиеся подписывать обязательство, не допускаются к даче показаний, и сами берут на себя соответствующую ответственность);

4) добавлена система формирования списка должников, потерявших доверие (в случае неисполнения подтвержденной в юридических актах обязанности должником народный суд обязан взыскать с него сумму долга; исходя из обстоятельств, внести его в список должников, потерявших доверие, сообщить подробную информацию о неисполнении или неполном исполнении им обязательств по месту его работы, в информационную службу кредитных историй и другим заинтересованным органам).

1.3. Применение принципа добросовестности.

Объем субъектов применения данного принципа: суд, стороны, другие участники искового производства (в том числе третьи лица).

1.3.1. Защита добросовестности.

В ст. 112 и 113 ГПК специально предусмотрены принудительные меры в отношении мошенничества в гражданском и исполнительном производствах. Для недобросовестных субъектов предусмотрены штраф, арест и даже уголовная ответственность, что выполняет предупредительную функцию, устрашая стороны, планирующие злонамеренные действия. В итоге обеспечивается нормальный порядок судопроизводства, гарантируется успешное осуществление правосудия, а также исполнение судебных решений. Так, ст. 112 обязывает народный суд оставить иски без удовлетворения, а также в зависимости от тяжести обстоятельств назначить штраф или арест сторонам, вступившим в умышленный сговор с целью причинения ущерба правам и законным интересам третьих лиц. В случае совершения действий, образующих состав преступления, данные лица несут уголовную ответственность. Ст. 113 обязывает народный суд в зависимости от тяжести обстоятельств подвергнуть штрафу или аресту должника (лицо, на имущество которого обращено исполнение), вступившего в умышленный сговор с другим лицом с целью уклонения от исполнения установленных юридическим актом обязанностей. В случае совершения действий, образующих состав преступления, данные лица несут уголовную ответственность.

1.3.2. Применение принципа добросовестности судом.

В ГПК имеется много постановлений о свободном усмотрении. Так, судья в исковом производстве обязан действовать с разумным усмотрением при отправлении правосудия. Судьи обязаны разумно осуществлять свои полномочия, например при распределении бремени доказывания, определении разумного срока и в других случаях. При разрешении дел свободным усмотрением, при условии отсутствия конкретных определений в ГПК и «Разъяснениях», допустимо непосредственное применение принципа добросовестности.

2. О нормализации порядка проверки и использования доказательств.

Система доказательств является фундаментом гражданских процессуальных институтов. Серьезной проблемой стало злоупотребление сторонами принадлежащими им процессу-

альными правами. Поскольку в любой момент допускается представление новых доказательств, то это может серьезно затянуть время, необходимое для рассмотрения иска, и повлечь litigation surprise. В дореформенный период обозначились следующие проблемы: не были закреплены новые, востребованные практикой виды доказательств (электронные доказательства); стороны не имели достаточных возможностей для доказывания своей позиции; отсутствовали эффективные препятствия для уклонения эксперта от участия в процессе (неявки по вызову народного суда). В итоге страдала судебная справедливость, а также принцип доступа к правосудию. В связи с этим в «Разъяснениях ГПК» были установлены меры, направленные на разрешение названных проблем.

Согласно ст. 65 ГПК, стороны обязаны своевременно представлять доказательства в обоснование своих требований. На стадии подготовки к разбирательству народный суд определяет перечень доказательств, которые обязаны представить стороны, и сроки их представления, учитывая требования сторон и обстоятельства рассмотрения дела. При наличии подтверждаемых затруднений с представлением доказательств в установленный срок сторона вправе обратиться в народный суд с ходатайством об его продлении. Народный суд на основании ходатайства стороны продлевает срок на соответствующий период. В случае если доказательства были представлены с нарушением срока, народный суд должен обязать сторону представить письменные объяснения. В случае отказа от представления письменных объяснений или несостоятельности доводов объяснений народный суд в зависимости от обстоятельств может отказать в приобщении доказательств к делу или приобщить доказательство к делу с вынесением порицания или наложением штрафа [3].

Эксперт обязан явиться в суд для применения специальных знаний к представленным ему фактам и дачи заключения. В случае отказа эксперта от явки для дачи показаний по вызову народного суда мнение эксперта не может быть признано основанием, подтверждающим факты в деле, а стороны, оплатившие расходы на проведение экспертизы, вправе потребовать возврата уплаченных сумм. Сторона вправе обратиться

в народный суд с ходатайством о вызове лиц, обладающих профессиональными знаниями, которые вправе давать объяснения по вопросам, требующим специальной квалификации, и задавать вопросы эксперту для представления мнения по профессиональным вопросам или по мнению эксперта.

Сейчас формируются новые типы доказательств, среди которых выделяются электронные доказательства. Теперь они включены в перечень допустимых доказательств, который приведен в ГПК. Это предусмотрено научным и техническим развитием, формированием новых способов фиксации, передачи и хранения информации. Так, в некоторых делах суды вынуждены давать оценку электронным доказательствам (например электронным документам), которые часто имеют решающее значение для правильного разрешения гражданского спора.

3. Положения о дальнейшем улучшении процессуальной дисциплины.

В решениях 4-го пленума ЦК КПК 18-го созыва отмечается необходимость совершенствования системы наказаний за воспрепятствование осуществлению правосудия, за неисполнение судебных определений и решений, за пренебрежение к принципу верховенства суда и другие противозаконные поступки. Последние годы ознаменовались быстрым развитием информационных технологий. Участники процесса приобрели возможность, находясь в процессе, без разрешения суда делать видео- или аудиозаписи, фотографии судебного заседания; отправлять информацию из зала суда по электронной почте, в блоги, через мессенджеры и т. д.

Участились случаи нарушения установленного порядка в зале судебного заседания как участниками процесса, так и иными лицами, присутствующими в суде, которые воспользовались открытостью процесса. Под нарушением порядка в зале судебного заседания понимаются действия, которые препятствуют судебному разбирательству, либо свидетельствуют о неуважении к суду, либо нарушают установленный регламент судебного заседания — шум, крики, пререкания с судьей, государственным обвинителем и другими участниками процесса, реплики с места, комментарии, обращение к суду сидя, без соответствующего на то разрешения, несоблюдение пра-

вил этикета и т. п. Эти проблемы привлекли внимание широкой общественности. В «Разъяснениях» предусматривается ряд мер, применяемых в отношении нарушителей порядка в судебном заседании. Определены следующие виды нарушений порядка судебных заседаний участниками процесса или слушателями: осуществление звукозаписи, видеозаписи и съемки без разрешения суда; трансляция из зала судебного заседания по мобильной связи и с использованием других технических средств без разрешения суда; другие действия, нарушающие порядок судебного заседания и препятствующие судебному разбирательству.

В соответствии с положением ст. 110 ГПК народный суд может подвергнуть порицанию, удалить из зала судебного заседания, подвергнуть штрафу или аресту лиц, нарушающих правила проведения судебного заседания, а также временно изъять аппаратуру, с помощью которой проводилась запись, съемка и трансляция, заставить удалить сделанные записи, для чего народным судом могут быть применены принудительные меры. «Разъяснения ГПК» предусматривают удаление нарушителей порядка судебных заседаний из зала суда решением коллегиального состава суда или судьей единолично. Факты нарушений должны быть занесены в протокол.

4. Гарантия права на иск — высшая цель реформирования гражданского судопроизводства.

Обращение с иском в суд является важным путем и средством участия сторон в гражданском деле и обеспечения гражданских прав. Право на иск представляет собой одно из основных конституционных прав народа. Обеспечение право на иск и уважение к нему — цель законодательства и одно из главных требований к народным судам. «Разъяснения», акцентируя внимание на защите права на иск в целях эффективной реализации норм ГПК, более детально освещают такие вопросы, как обращение в народные суды с исками в защиту общественных интересов, обжалование судебных решений, нарушающих права и интересы третьих лиц, система доказательств, вручение судебных документов, подготовка к разбирательству дела, судебное рассмотрение, пересмотр судебных актов, исполнительное производство и др. Тем самым демон-

стрируется уважение к праву на иск и защищается доминирующая роль сторон в исковом производстве.

5. Обеспечение реализации принципа справедливости в гражданском судопроизводстве — главная тема «Разъяснений ГПК».

В решениях 4-го пленума ЦК КПК 18-го созыва отмечается, что «справедливость является стержнем законности. Судебная справедливость играет важную руководящую роль в отношении общественной справедливости, тогда как судебная несправедливость играет смертельную разрушительную роль». Чтобы претворить в жизнь дух решений 4-го пленума ЦК КПК 18-го созыва и требований председателя КНР Си Цзиньпина «приложить усилия, чтобы народные массы в каждом деле чувствовали справедливость и правоту», во всех 552 статьях данного документа прямо или опосредованно указываются конкретные меры по обеспечению процессуальной справедливости. Также при разработке «Разъяснений Верховного народного суда КНР» о применении отдельных положений ГПК КНР подчеркивался принцип равенства процессуальных прав сторон, отмечалась необходимость учитывать справедливость, эффективность и важность принципа гласности правосудия; реализовывался фактор удобства для сторон процесса и для суда, а также иные принципы. В итоге система гражданских исков стала более ориентированной юридическую доктрину, что усилило ее функциональность.

Право на иск является основным правом для начала гражданского процесса и движения иска, это одна из форм права на судебную защиту, закрепленного Конституцией КНР. Уважение и обеспечение права на иск — это суть законодательства и главная функция ГПК КНР, а также основное требование к народным судам при ведении гражданских дел. В решениях 4-го пленума ЦК КПК 18-го созыва указывается на необходимость усиления юридических гарантий прав человека; необходимость усиления системы гарантий права на информирование сторон и других участников судебного процесса, права высказаться, права на прения, права на подачу искового заявления и права апелляции. Все они призваны гарантировать реальность основного права — права на иск.

Для претворения в жизнь новой редакции ГПК, в «Разъяснениях» предписывается создание системы регистрации дел. Согласно «Разъяснениям», народный суд при принятии письменного искового заявления, в случае если его содержание и форма соответствуют требованиям (истец является гражданином, юридическим лицом или другой организацией, имеющей прямую заинтересованность в данном деле; существует определенный ответчик; существуют конкретные иски, требования, факты и доводы; иск относится к предъявляемым в народный суд в порядке гражданского судопроизводства и подсуден народному суду, в который иск предъявляется), обязан зарегистрировать искомое заявление. Если судья не может сразу определить основания реализации права на иск, он обязан принять иски, материалы и выписать подтверждающий документ с указанием даты их получения. При необходимости предоставления дополнительных материалов, суд обязан своевременно оповестить об этом заявителя. После предоставления всех необходимых документов судья в течение семи дней со дня поступления искового заявления в суд обязан рассмотреть вопрос о принятии его к производству.

6. Дополнительный порядок судебного утверждения мирового соглашения.

Процедура медиации проводится в ходе судебного процесса, другое название порядка утверждения мирового соглашения как нового особого производства — альтернативное разрешение спора (Alternative Dispute Resolution, ADR) или добровольное производство. При такой модели справедливость уже не может абсолютно приравняться к правосудию. ADR в качестве нового канала обеспечения справедливости быстро развивается и предоставляет гражданам более удобный и гибкий путь для разрешения споров. Народный суд в случае необходимости имеет полномочия провести судебную проверку решения по системе ADR. В новую редакцию ГПК добавлен порядок судебного утверждения мирового соглашения, который представляет собой легитимацию ADR, знаменует наступление нового этапа реформы в рамках соединения судебных и внесудебных механизмов разрешения споров.

Согласно ст. 194 новой редакции ГПК КНР, стороны теперь могут обратиться в суд с просьбой об утверждении соглаше-

ния, достигнутого в ходе медиации, в течение 30 дней со дня его заключения. Если соглашение не противоречит закону, суд выносит определение о его утверждении. После утверждения судом соглашение становится «как бы судебным актом» и подлежит принудительному исполнению. Ст. 195 ГПК КНР гласит: «Текст мирового соглашения предъявляется народному суду, который знакомится с ним и дает оценку мировому соглашению на предмет его законности. Если после утверждения мирового соглашения одна из сторон уклоняется от его исполнения или исполняет его не в полной мере, другая сторона может обратиться в народный суд с ходатайством о его исполнении. Если мировое соглашение противоречит закону, суд выносит определение об отказе в утверждении мирового соглашения. Стороны вправе путем медиации внести изменения в прежнее мировое соглашение или достигнуть нового мирового соглашения, а также могут обратиться с иском в народный суд». В новой редакции ГПК КНР в главе «Особое производство» добавлено правило, определяющее юридическую силу мирового соглашения. Если одна из сторон уклоняется от исполнения мирового соглашения, не утвержденного судом, другая сторона не может обратиться в народный суд с ходатайством о его исполнении, в данном случае сторона может лишь подать исковое заявление. Здесь следует обратить внимание на следующие моменты: 1) медиация проводится членами комитетов народной медиации; 2) заявление об утверждении подписывается обеими сторонами; 3) заявление необходимо подать в течение 30 дней после вступления в силу мирового соглашения; 4) обращаться следует в низовой народный суд по месту нахождения комитета народной медиации.

7. О совершенствовании судопроизводства при обращении с исками в защиту общественных интересов.

В новой редакции ГПК КНР введена новелла о системе судопроизводства по общественным искам — ст. 55 ГПК КНР: «В отношении действий, связанных с загрязнением окружающей среды, покушением на законные права и интересы многочисленных потребителей и других действий, наносящих вред общественным интересам, установленные законом

учреждения и соответствующие организации могут подавать иск в народный суд».

В целях упорядоченного действия системы судопроизводства по общественным искам в «Разъяснениях ГПК» в соответствии с намерением законодателя и с учетом судебной практики, представлены следующие положения:

1) иски в защиту общественных интересов, помимо соответствия нормам ст. 55 ГПК КНР, также должны следовать некоторым дополнительным условиям (наличие конкретного ответчика; наличие конкретных исковых требований; наличие предварительных доказательств о нанесении вреда общественным интересам); иск составляется с учетом требований, предъявляемых к исковым заявлениям, подаваемым в порядке гражданского судопроизводства;

2) указывается, что иски подсудны народному суду средней ступени по месту совершения действия или по месту нахождения ответчика, если законом и разъяснением к нему не предусмотрено иное (в случае загрязнения морской среды иски подсудны морскому суду по месту причинения вреда или по месту применения мер профилактики загрязнения); в отношении тождественных правонарушений, иски по которым поданы в два и более народных суда, дело подсудно суду, который первым принял иск к рассмотрению, в случае необходимости подсудность тождественных исков определяет вышестоящий народный суд;

3) народный суд после принятия иска к рассмотрению обязан в течение 10 дней в письменной форме уведомить соответствующие заинтересованные административные компетентные органы;

4) уточнено положение о подаче иска в защиту общественных интересов другими органами и заинтересованными организациями, участвующими в процессе: после принятия судом иска к рассмотрению, данные органы и организации обязаны подать заявление об участии в иске до судебного заседания (если им дано судебное разрешение на участие в иске, они занимают в деле положение соистца);

5) проведена координация между исками в защиту общественных интересов и личного интереса — в «Разъяснениях»

указывается, что принятие судом иска в защиту общественных интересов не является препятствием для обращения с иском тем же потерпевшим по одному и тому же правонарушению (ст. 119 ГПК КНР);

6) стороны могут урегулировать спор из иска в защиту общественных интересов, заключив мировое соглашение, однако после этого народный суд обязан обнародовать содержание данного соглашения в срок не более 30 дней; по истечении данного периода народный суд должен проверить, не нарушает ли указанное мировое соглашение общественные интересы и в случае отсутствия таких нарушений выдать сторонам заверенное письменное соглашение (в случае наличия нарушения, суд отказывает в выдаче письменного соглашения, а решение выносится после судебного разбирательства);

7) предусмотрено ограничение на подачу заявления об отказе истца от иска по делу о защите общественных интересов (после окончания судебного разбирательства народный суд не принимает заявлений об отказе от иска);

8) если после вступления решения суда в законную силу другие органы и заинтересованные организации, имеющие статус истца по тождественному правонарушению, обращаются с отдельным иском, народный суд выносит определение об отказе от принятия дела к рассмотрению, если законом и «Разъяснениями» не предусмотрено иное.

8. Дополнительное постановление об обращении с исками в народные суды для обжалования судебных решений, нарушающих права и интересы третьих лиц (далее — иск об отмене решений).

4.1. Законодательная основа.

В последние годы в судебной практике участились случаи ложных исков, а также злонамеренных соглашений сторон с целью причинения ущерба законным правам и интересам третьей стороны. В таком случае умаляется эффективность средств правовой защиты, чем нарушается принцип действительности права. В гражданском процессе следует обеспечивать права всех участников, а не только сторон. В связи с этим ключевой аспект новой редакции ГПК касается улучшения защиты прав третьих лиц.

Правовая защита прав третьих лиц главным образом предусмотрена ст. 227 ГПК КНР. Если в ходе исполнения судебного акта лицо, не участвовавшее в деле, предъявит письменный протест в отношении предмета исполнения, народный суд обязан провести проверку в течение 15 дней со дня такого обращения. Если доводы признаются состоятельными, народный суд выносит определение о прекращении исполнительного производства в отношении спорного предмета; если доводы необоснованные, выносится определение об отклонении протеста. Такое определение может быть обжаловано заинтересованным лицом по правилам повторного рассмотрения в порядке народного производства. Если возражения не связаны с ранее вынесенным решением или определением, данные субъекты могут предъявить иск в народный суд в течение 15 дней со дня вручения определения (ст. 227 ГПК КНР).

В вышеуказанном положении имеются следующие недостатки: во-первых, протест в отношении предмета исполнения и обжалование определения осуществляются по правилам повторного рассмотрения и поступают в исполнительное производство. Однако в случае если третьей стороне был нанесен ущерб результатами иска — утвержденным и вынесенным по делу решением или сформированным суждением, исполнения не требуется. Даже если порядок исполнения еще не наступил, третья сторона не может по вышеописанным каналам получить эффективные средства правовой защиты. Во-вторых, данные порядки позволяют эффективно защитить только нарушенное вещное право. Бывает, что вступившее в силу судебное решение не нанесло прямого ущерба имущественному праву третьего лица, но имеются нарушения обязательственного или иного гражданского права или интереса [4]. К примеру, стороны по злонамеренному соглашению подали иск для распоряжения имуществом должника, в результате чего должник утратил часть имущества, что не позволило ему покрыть текущий долг перед третьим лицом. В таком случае вышеуказанные меры правовой защиты становятся лишенными адресности. С учетом вышеизложенных обстоятельств в п. 3 ст. 56 нового ГПК КНР было внесено дополнительное положение об отмене иска, нарушающего права и законные интересы третьего лица.

4.2. Условия принятия дел к рассмотрению.

Третье лицо на основании новых обстоятельств возбуждает иск об отмене решений, чтобы избежать ненадлежащего воздействия на первоначально принятое судебное решение, эти иски в сравнении с обычными новыми исками должны проходить более тщательную проверку и по крайней мере отвечать следующим условиям.

Субъекты обращения с исками ограничиваются третьим лицом. Иск об отмене решения суда — это новый иск об отмене судебного решения, вступившего в законную силу. Его цель заключается в отмене тех первоначальных решений, которые причиняют ущерб законным правам и интересам третьего лица. В связи с этим при подаче данного иска третьим лицом субъекты именуются отозванными заявителем и ответчиком, решение суда по делу выносится без права обжалования.

Такой иск считается обоснованным, если у третьего лица имеются основания полагать, что некоторая часть первичного решения или все решение причиняют вред его правам и законным интересам. В этом случае оспариваемое судебное решение создает препятствия для осуществления прав и законных интересов третьего лица, которое имеет исключительный интерес в данном деле и не может решить вопрос посредством другого судебного дела.

В п. 3 ст. 227 ГПК предусматривается, что иск подается в течение шести месяцев со дня, с которого третьей стороне стало известно или должно было стать известно о нарушении ее гражданских прав и законных интересов. Третья сторона должна предоставить подтверждения, доказательства исходной точки — «стало известно или должно было стать известно».

Третья сторона передает заявление на рассмотрение в народный суд, четко обозначает вопросы, которые необходимо решить, и излагает просьбу об отмене некоторых частей судебного решения или всего решения, чтобы защитить свои законные права и интересы от ущерба, наносимого вступившим в силу решением суда.

В п. 3 ст. 2 ГПК КНР говорится о том, что третье лицо должно обратиться с иском в народный суд, принявший соответству-

ющий акт, т. е. в народный суд первой или второй инстанции, принявший окончательное решение.

4.3. Рассмотрение иска об отмене решений.

При обращении с исками для обжалования судебных решений, нарушающих права и интересы третьих лиц, если исковые требования признаны состоятельными, народный суд обязан изменить или отменить ранее принятое решение, определение, мировое соглашение. Измененная или отмененная часть в ранее принятом решении теряет юридическую силу; если исковые требования признаны несостоятельными, народный суд отказывает в удовлетворении требований.

Таким образом, поправки к Гражданскому процессуальному кодексу КНР 2012 г. и «Разъяснения Верховного народного суда КНР о применении отдельных положений ГПК КНР» 2014 г. представляют собой еще одно усилие по модернизации гражданского процессуального права Китая. Реформирование ГПК соответствует тенденциям интернационализации гражданского процесса. Ее ключевой позицией является конституционализация права на иск, что конкретизирует теорию «доступа к справедливости». В целях более эффективного обеспечения «права граждан на доступ к справедливому правосудию» будущая судебная реформа должна быть направлена на более тщательную систематизацию и координацию структуры гражданского судопроизводства. Определение «обеспечения права на иск» как верховной цели ГПК КНР — необходимая основа усовершенствования законодательства, а также актуальная задача беспристрастного правосудия.

Литература

1. Лю Чживэй. Систематизация «Разъяснений о применении отдельных положений ГПК КНР» // China Law Review. 2015. № 1.
2. Ду Ваньхуа. Анализ ключевых вопросов в разъяснении ГПК КНР // Юридическое применение. 2015. № 4.
3. Чан Цзе. Совершение института потеря права представления доказательств КНР // China law Review. 2016. № 1.
4. Сун Жуйжуй. Об институте обращения с исками в защиту общественных интересов в новом ГПК и Разъяснении ГПК КНР // Legality Vision. 2015. № 22.

EVALUATION OF PUBLIC POLICIES IN TERMS OF SOCIAL INNOVATION

José Hernández-Ascanio

University of Cordoba
Professor of Social Sciences and Humanities Department —
Area of Sociology
jhascanio@uco.es

В статье отмечается, что разработка, реализация и оценка государственной политики в настоящее время является областью переопределения. Включение перспектив социальных инноваций в эти процессы позволяет лучше и лучше адаптировать их к потребностям общества, а также обеспечивает более надежные инструменты оценки теоретически и методологически.

Ключевые слова: социальные инновации; перспективы оценки; публичная политика; доказательная практика.

The design, implementation and evaluation of public policies is currently an area of redefinition. The incorporation of perspectives of social innovation to these processes allows a greater and better adaptation of them to the needs of the citizenship, as well as provides more robust assessment instruments theoretically and methodologically.

Key words: Social innovation; evaluation perspectives; public politics; Evidence-based practice.

1. Increasingly, we can see an increasing interrelation between what have come to be called “social innovation studies” and the scope of the definition, implementation and evaluation of public policies. From the political management social innovation is recognized an enormous potential insofar as this type of processes facilitates a greater and better adjustment in the production of answers to the demands / needs of the citizenship at the same time as the identification increases and the cohesion between the different actors that participate in the social sphere.

From the different areas of production and management of the public there is a growing interest in learning from intentional or planned social innovation processes. There are no doubts about the nature and praxeological utility of these interests, since the phenomena related to social innovation are identified as important resources from which to face social challenges. However, in the face of this certainty, we identify the need to carry out a greater effort

oriented towards the production of proposals that support a model that allows the production and management areas of the public to grasp the principles and characteristics of social innovation [2; 3].

This is because, to a large extent, organizational structures and the institutional framework traditionally associated with production processes and public policy management are often not coherent or adapted to the logic, dynamism and requirements of innovation processes. Social.

In this sense, the present work aims to propose and ground a tentative model, based on the conceptualization of social innovation as “socially defined and collaboratively constructed cultural products that respond to social needs and demands and that have the capacity for social transformation” which are promoted by complex organizations, administrations and organizations of the Third Sector especially, which are on the other hand the main responsible and protagonists in the formulation of public policies. As can be clearly seen, this definition allows operationalizing public policies as potential social innovations of a procedural nature.

After a process of integrative systematic review of the available bibliography, it can be said that there is a coincidence when it comes to stating that social innovations appear as a result of a triggering element (a demand or a social need) that is channeled from a systematic process of reflection — action reflection in which a series of “capacities” and resources are deployed by social innovation agents.

From this statement we can extract the correlation that, if the different organizations with responsibility in the production and management of public policies show an interest in incorporating a social innovation approach in their organizational structure and in their way of proceeding, they should carry out processes of transition in the organizational sphere and in the institutional scope that allow him to “apprehend” the features of social innovation. In other words, they should deploy strategies that allow them to introduce the processes associated with social innovation as a regular practice, as well as display the capacities associated with these phenomena.

One of the main contributions of the work presented here is that it assumes the responsibility of systematizing the relationship between both dimensions.

On the one hand, it identifies, develops and synthetically explains the different necessary “capacities” that must be present in a complex organization so that social innovation processes emerge intentionally. Based on the identification of these capacities, it is possible to develop strategies for measuring and diagnosing them, which in the background allows organizations to define institutional strengthening processes in such a way that the social innovation approach is fully incorporated into the “DNA” of the organization, becoming a structural element. With respect to the identified capacities, it is possible to group them in two large blocks: a first group of capacities related to the production of innovations (potential capacity for social innovation), and a second, related to the impact, scaling and replication of said innovations (effective capacity for social innovation). The identification and systematization of this corpus of capabilities will allow a more strategic assumption of social innovation from an intentional perspective, by organizations of a complex nature.

On the other hand, it systematically exposes the characteristics of a production process of social innovations, detailing their phases and the requirements of each of them, so that it can serve as a framework for future procedures manuals.

Both dimensions are articulated in a significant way to the extent that, throughout the process, in the course of the different phases, the different set of previously identified capacities are progressively displayed.

Although so far we have spoken to the general process of production, management and evaluation of public policies through the incorporation of a social innovation approach, in the development of this text we will specially argue the potential of this option from the position of the evaluation for being one of the main focuses of interest of both professionals and researchers related to the subject.

2. Interest in evaluation processes has been gaining in importance and representativeness in recent years, partly as an attempt to respond to the growing demand from the public was

efficiency, efficiency and transparency in the management of public resources. This new interest starts from a certain principle of coherence before the fact that there is a tacit agreement by which it is identified that if public actions are implemented to address social issues through the use of collective resources it is necessary to account for the management of said resources. This accountability does not only have to do with the demonstration of an adequate use of resources, but also with the availability of reliable knowledge about the effectiveness and efficiency of public programs, since this knowledge would improve decision making. Therefore, the evaluation of policies must be considered as an “indispensable tool in the actions of public authorities” [7].

Faced with this growing demand, it is possible to see a deficient use of evaluations in public policy. This is mainly due to two main issues. In the first place, because in most of the times there is little availability of reliable knowledge about the effectiveness of public policies. Secondly, and with equal importance, we find ourselves with a reticent attitude on the part of the policy makers to undergo evaluation, especially if these evaluations are governed by systematization principles, since in many cases they are not recognized as part of the process evaluator, being left out, being accompanied by a certain sense of personal judgment about his actions [1; 7; 12; 13; 16].

These difficulties should be transformed. As a proposal for the correction of some of these difficulties in the practice of policy evaluation, we present the use of the social innovation approach, since as a truly effective process it requires both a methodological rigor (throughout the different phases of the process) and in the measurement and final evaluation of the resulting products) as well as the participation of multiple social agents, among them managers of said public policies. Another added element is that the application of a social innovation approach in the design, implementation and evaluation of public policies allows greater citizen adherence to these policies (insofar as they are co — responsible for them) as a better adaptation to their needs and demands, since the design has been made ad hoc for the situation and the specific context of the same.

Based on this approach, it could be concluded that the evaluation of policies based on a social innovation approach should necessarily entail a situation of permanent innovation in the administration and management of public resources, a process that will be possible to the extent that the evaluation produce reliable, contextualized empirical information generated collectively and collaboratively with the citizens affected by the situation, as well as the fact that this information was used regularly and normatively in the decision-making process related to the corresponding policies. For this case, we would be talking about a radical paradigm shift in the organizational culture (a meta-social innovation) of good social structures with responsibility for the formulation and implementation of public policies. We speak of a goal — social innovation insofar as it is a social innovation that allows a structural change of such magnitude that allows a greater dynamism in the production of other social innovations of lower rank.

To adequately analyze the role of public policy evaluation from a social innovation approach as a social meta-innovation, it is necessary to carry out a series of prior conceptual clarifications that are indicated below.

3. As we know, carrying out an analysis of the context of production of public policies requires clarification of a conceptual nature. We owe to North the convenient conceptual distinction between institutions and social organizations [10]. The institutions are the rules of the game and the organizations are the players. Both organizations and institutions should maintain a certain level of agreement regarding the desirable objectives to achieve for their proper functioning. In general terms we could say that the administration is the traditional organization in the formulation of public policies, and that it makes use of a certain institutional corpus to achieve its goals that, in this case, would be in a concrete sense, covering a series of needs and demands. socially defined, and in a broad sense, enable the transition to the model of “ideal society” that had previously been defined around values and ideals.

In the classic model, administrations assume an institutional corpus characterized by being based on beliefs, ideologies and

opinions in such a way that they dominate the whole process of policy production, in such a way that the evaluation is oriented by justifying issues and facing the ideological and structural reproduction of the system. To this must be added the fact that they are formulated in highly polarized processes, where there is a clear and hierarchical distance between producers and consumers of such policies, in such a way that the former make decisions that must be assumed by the latter, and where the only possibility of design in these policies that citizens have is through social contestation.

Compared to the traditional model, the incorporation of a social innovation approach in the formulation, implementation and evaluation process of public policies requires a radical change in the entire institutional corpus of the administration, with a redefinition of the traditional roles of the actors involved (with greater democratization in the relationship between both as well as greater legitimacy in the presence of citizenship) as well as an update of the practices associated with the process of formulating public policies (adopting others of a more dynamic, flexible nature and placed at the real contexts of the concrete society that is affected by them).

Such a radical transformation of the process is hardly credible at this time, even more so when the processes of institutional change require long periods of formulation, negotiation and appropriation by the different agents involved. Despite this, it is possible to design roadmaps that allow adapting both the organizations (in this case the administration) and the institutional framework that is associated with new models, in this case clearly defined by principles of social innovation.

The following section presents one of those possible roadmaps that consists of the possibility of designing an organizational strengthening process using as references two basic recommendations.

In the first place, the adoption of a systematic process of producing public policies in such a way that they can be understood as assimilated to products of social innovation (it would be to think about public policies as if they were products of social innovation). This supposes a change in the way of doing of the organizations,

reason why it entails a change in the institutional — procedural acquis of said organizations.

And, secondly, to promote the incorporation and strengthening by the organization of a series of organizational “capacities” that the specialized literature has validated as associated with the effective production of high impact social innovations.

4. Traditionally, studies of social innovation have focused on understanding the contexts necessary for successful production in the market environment, leaving aside other contexts such as the production of public policies or “common goods”. Therefore, it is necessary to deepen the different dimensions of innovation required to solve problems that the market can not or is not interested in resolving, something that until now has not been covered in the scientific literature.

Based on this need, the authors of this proposal have worked on the elaboration of a model whose potential is in the possibility of guiding / evaluating the elaboration of public policies, covering the gap that we have indicated previously.

A model with aspirations to be truly useful should adequately explain the different dimensions of social innovation and the supposed interrelationships between them. Among the dimensions to be clarified in an appropriate way should be taken into account:

- a) Dimension “Concept and implications of social innovation”.
- b) Dimension “Agents of social innovation”.
- c) Dimension “Process of social innovation”.
- d) Dimension “Capacities of social innovation”.

For the interests of this work, we will focus specifically on these last two dimensions.

4.1. Dimensión “social innovation process”.

The social innovation model presented here proposes a series of phases that have a non-linear sequential character in such a way that all the stages have to be present during the process, but they can be manifested through multiple combinations between them and with an intensity or duration adapted to the specific situation and context of the process that is being developed. The stages that this model considers are:

- a. Emergence of need or demand: this is not in itself a phase, but rather constitutes the phenomenon that triggers the process

of social innovation. It is usually possible to identify two possible scenarios that affect social problems so that they can be constituents of social innovation process triggers. A possible scenario is that of social phenomena that, due to their special nature, their severity, their urgency or the volume of population affected, have a high capacity to focus the attention and motivation of social agents to find a solution. These phenomena could be referred to as “focal problems”. A second scenario would be those demands / needs that occupy marginal or peripheral positions in the social system, which generates little attention and motivation in the search for solutions or only manages to find high levels of these factors in minority social agents, or hyper- specialized in such a way that they have little social visibility. These social problems would be referred to as “peripheral problems”, which must undergo a process of social re-evaluation (which can be intentional on the part of interested agents, or accidental) to move to a focal position and unleash the process of social innovation. Both categories of social problems should be considered in relative terms as their priority having as the triggering moment of the social innovation process the existence of a sufficient critical mass of social actors mobilized to cover that demand or social need.

b. Delimitation and in-depth analysis of the problem: This stage involves a systematic characterization of the demand / need that must be assumed taking into account both the causative factors and the consequences that may arise from this problem. This characterization involves an in — depth quantitative — qualitative analysis and it is especially important that the actors affected by the social problems are actively involved as well as the different social innovation agents who will be responsible for leading the innovation process or who will provide specialized resources for this phase of the process.

c. Configuration of the innovation ecosystem: it is necessary to clarify that more than a stage in itself, the configuration of the innovation ecosystem is an open transversal process throughout the production dynamics of social innovations since it provides resources and auxiliary agents adapted to the specific needs from each moment.

d. Genesis of ideas: In this phase we find that the innovation ecosystem carries out different strategies of acquisition, generation and management of knowledge whose result is the obtaining of a reduced number of ideas with a high degree of formulation and foundation that give the base to prepare pilot projects or prototypes.

e. Projection and implementation of prototypes: in this phase the ideas selected in the phase are developed around a finite number of pilot experiences and prototypes that are put into practice using an experimental logic, that is to say that validation protocols are designed and developed of pilot experiences or prototypes applying criteria of efficacy, efficiency, performance, desired and undesired effects, etc. both at an absolute and relative level.

f. Evaluation of primary results, evidence-oriented learning and improvement of prototyping: from the results obtained in the testing of the previous phase, modifications are made aimed at improving the pilot / prototype experience with the aim of adjusting it in a more adequate to the needs / demands, as well as eliminating or minimizing negative aspects that could have been identified during the previous phase. This phase will also involve implementing modifications that allow an escalation of the pilot / prototyping experience within the reference system (organization, territory, social environment, etc.).

g. Scaling, contextual adaptation and evaluation of secondary results: The incorporation of all the modifications mentioned in the previous section would result in what has been called “germinal social innovation”. This would be a social innovation whose suitability for other solutions of a novel nature and whose relevance to the problem considered has been demonstrated by evidence, so that it can be applied satisfactorily to the reference system (organization, territory, social area, etc.). The application to the process of scaling and contextual adaptation may involve even slight modifications on the product resulting from the previous phase, but they will be of a minimum nature and related to accessory aspects thereof. In this phase, in addition, a reflection, an identification and a systematization of the secondary results of the process will be carried out, that is to say, those phenomena

that have been appearing throughout the production process of social innovation and that have affected so much in a positive way as a negative to the agents of social innovation as well as to the ecosystem and on which learning processes oriented towards an institutional / organizational strengthening can be undertaken.

h. Knowledge dissemination, sustainability and systemic change: the last phase of the process would be one that allows germinal social innovation to be disseminated and made permeable to society in such a way that in a period of time it manages to cause changes of a systemic nature. Generally, it is a stage in which knowledge dissemination strategies are deployed and may be of variable duration, so social innovation must have incorporated sustainability tools to maintain itself adequately without degrading or losing significant elements until such systemic change occurs.

4.2.Dimension “capacities of social innovation”.

Social innovation is currently one of the most active fields of study [5, 8, 9] where the relationship between social innovation and the production / evaluation of public policies occupies a relevant position.

There are numerous works that highlight the strong link between the capacity for social innovation and the effectiveness / effectiveness of the preparation of public policies, since they allow improving the conditions of social inclusion of vulnerable groups especially and society as a whole, through a improvement of the democratization of governance [6; 15].

Works like the Oosterlynck [11]. They allow us to affirm that social innovation processes do not necessarily arise from organizations or communities that are most in need, but rather those that accumulate a series of resources or capacities.

The POLURB research focused on analyzing experiences in Madrid, Barcelona, Seville, Valencia and Bilbao also focuses its interest in making a capacity analysis and from a comparative analysis conclude that social innovation depends on its ability to function with “strategic diversity”, being able to “put into practice creative tactics and manage conflict in their favor” [14].

This set of research, in short, offer us sufficient arguments to affirm that there are a series of capacities, socio-spatial,

institutional, relational, etc, linked to the processes of social innovation that allow generating/evaluating a new model of public policies characterized by their social orientation and management through a governance approach

The term “capacity” has generated multiple definitions and interpretations. The literature on this is very vast. The most basic approach is offered by the dictionary of María Moliner, whose second list of meanings of the term ‘capacity’ defines it as “Quality or circumstance consisting of being capable of a certain thing (...) or action, activity, aptitude, effectiveness, efficiency, energy, faculty, strength, power, possibility, power, potential, virtuality, virtue”. In this work we understand “Social innovation capabilities” all those distinctive competences of the production process of social innovations, whose application is carried out in the context of social innovation ecosystems through the practice of one more agents and ensure success of those processes.

On the results obtained in the work of Krlev [4] and complemented by a systematic review by the authors, a selection and systematization of capacities and dimensions that were considered more relevant to measure social innovation in a complex organization was carried out.

The selection criteria for doing so, have been the following:

a. The degree to which they harmonized with the theoretical assumptions outlined above, in which the key elements defining social innovation have been specifically explained and provides arguments on how it differs from other types of innovation and its metrics;

b. The importance of the capacities, dimensions and components identified from the frequency with which they reappeared in the academic publication, being validated later by means of DELPHI technique with the participation of 25 experts in the subject.

Based on the techniques previously expressed, it is possible to establish a total of 6 capacities linked to potential social innovation, which are framed in 4 meta-capacities. Together with these, it is possible to identify other 4 capacities that transmute the capacity of potential social innovation into effective. Each of the capacities linked to social innovation is articulated through a series of components.

5. Next, we proceed to explain in a synthetic way the identified capacities:

a) Capacities associated with potential social innovation:

Meta-capacity 1: Community capacity.

— Orientation towards the social: This capacity refers to the incorporation of the coverage of social needs as a characteristic, distinctive and defining feature of the organization. This capacity would have two dimensions:

- Social Commitment: that would be the explicit recognition by the organization to promote processes that have an impact on the improvement of the conditions of society defined by ethical parameters.

- Social investment: It represents the percentage of the organization's resources directly invested in the production of social benefits or the coverage of social needs.

Meta-capacity 2: Civic Capacity:

— Social Capillarity: This capacity involves linking the organization with its closest environment, recognition by the organization as a significant player within the system by that environment, as well as the availability of social capital by the organization inside it. In this case, this dimension has three dimensions:

- Institutional linkage to the territory, which is the explicit commitment of the organization in relation to improving the objective conditions of welfare of the territory in which it is inserted.

- Legitimacy and social representation, which refers to the explicit recognition of the organization as a significant actor in the territory or in the area in which it is located or in which it develops its action.

- Social Capital: It means the availability of a wide network of reciprocal supports easily mobilized in the territory in which the organization is located or in the area in which it operates.

Meta-capacity 3: Social Capacity.

— Governance and Participation: This capacity is understood as the ability of institutional relations to operate as a collective actor in a social environment or local community.

Meta-capacity 4: Adaptation Capacity.

— Orientation towards Innovation: involves the incorporation of innovation as a characteristic, distinctive and defining feature of the organization. This capacity is deployed from three dimensions:

- Culture of Innovation: This item is understood as the presence of knowledge, attitudes, practices and values that facilitate the production or incorporation of novel elements in the organization's usual practice.

- Investment in Innovation: It refers to the specific dedication of economic, human or material resources to the production of innovations.

- Change Management: This dimension addresses the ability of the organization to deal with external tensions and disturbances.

— Knowledge and learning management: This capacity covers the conscious development of processes and dynamics that increase and improve the knowledge of the organization in critical areas of their reality, as well as their capacity to manage them. An especially significant dimension of this capacity is the following:

- Social learning: Refers to the construction of knowledge derived from the interaction of a set of actors, who share their visions and experiences to develop a common vision of analysis and solutions, which improves the capacity for collective action, the capacity for conflict resolution and reach cooperative agreements, and that has transformative capacity.

— Management of the Process Cycle of Social Innovation: This capacity involves the conscious and intentional application of the knowledge, skills and abilities necessary to develop a process of social innovation according to any of the models in that thematic. This capacity is expressed from the following dimensions:

- Emergency: It refers to the identification and definition of the problem that entails the generation of ideas, goods or processes of a novel nature defined as a possible solution to said problems in a planned manner.

- Experimentation: Refers to production, testing and evaluation aimed at improving the ideas, goods and processes generated in the previous phase.

- **Appropriation:** Refers to the incorporation of the idea, good or service improved in the previous phase by other organizations or social actors to be identified as a competitive improvement with respect to other possible solutions in relation to a shared problem.

- b) **Capacities associated with experienced social innovation:**

- **Scalability:** Scalability can be understood as the process by which an organization that has validated a form or model to address a social problem at the local level designs a way to disseminate it for the benefit of others, trying to maximize its social impact to give access to its products and services to a larger base of beneficiaries.

- **Intensity:** This capacity is understood as the relation between investment / expenditure carried out in the process of producing social innovation and the number of innovations produced. The intensity is manifested from the following dimensions:

- **Expense:** In this case it is the expense (Estimated) for the development of innovation (by type) as a percentage of the total budget in a considered period.

- **Efficiency:** It refers to the lower expenditure of resources by innovative solutions to obtain equal or better results comparatively than other available solutions.

- **Sale of products / offer of services:** It supposes the percentage (Estimated) of the sale or of offers of services derived from a social innovation in a considered period.

- **Production / incorporation capacity:** This is the percentage (Estimated) of the services or products produced / incorporated in a given period and represent a significant improvement or a novelty.

- **Diversity of production:** In this dimension, the absolute number of innovations produced by scope of action is considered.

- **Incidence:** this capacity is understood as the deliberate and systematic process that contemplates the realization of a set of actions by the organization aimed at influencing other social actors in order to achieve the incorporation of the social innovations they produce by identifying they suppose a benefit of wide sectors of the population or to more specific sectors involved in the process. The incidence capacity is displayed based on the following dimensions:

- Dissemination capacity: This is the absolute number of organizations that have incorporated innovation by scope of action in a given period.
- Compatibility: Refers to the perception of alignment between the innovation produced and the values, experiences, procedures, routines, knowledge and skills of potential beneficiary organizations.
- Complexity: It implies the difficulty of understanding the innovation produced by other potential beneficiary organizations.
- Adaptability: In this case, the perception of adjustment between the innovation produced and the context of other potential beneficiary organizations is considered.
- Multifunctionality: Refers to the perception of the possibility of adopting innovation in different contexts by other potential beneficiary organizations.
- Visibility: Refers to the objective possibility of observation and access to social innovation by other potential beneficiary organizations.
- Applicability: Refers to the perception of the utility of social innovation by other potential beneficiary organizations.
- Improvement or related advantage: Refers to the perception of an improvement of the direct results (Efficiency, efficiency, sustainability, impacts and results) and indirect results of social innovation by other potential beneficiary organizations.
- Impact: By impact we consider the improvement to be significant and, in some cases, lasting or sustainable over time, in any of the conditions or characteristics of the target population and that are considered essential in the definition of the problem that gave rise to the process of innovation.
- Scope of innovation: number of user organizations or beneficiaries of the innovation produced.
- Assessment of innovation: subjective social opinion of the users of innovation on the relevance of this.
- Social appropriation of innovation (use): percentage of demanding / needed subjects of social innovation that use or benefit from it.
- Perception of the effects: subjective opinion about the positivity / negativity of the secondary effects of the application of the innovation produced.

- Scope of perceived effectiveness: subjective opinion of users of social innovation on the effectiveness of this.

- Durability of the impact: subjective perception of users of social innovation with respect to the temporary forecast of durability of this without the need to carry out new modifications.

6. In this work we have tried to present a tentative proposal for improvement in the design, implementation and evaluation of public policies based on a social innovation approach. To this end, the transformation and institutional strengthening associated with complex organizations (usually public administrations) traditionally responsible for the assignment of said actions to an orientation more in line with this approach is argued. To carry out the transition between both orientations, it is necessary to identify the availability or not (and with what intensity) of a series of capacities linked to the production of social innovations, as well as to place them within the process model, which we have characterized.

The proposal presented in this paper and the model that sustains it, although it is deeply rooted in the theory, requires a deepening in the proposal of an empirical application, which is extremely difficult due to the complexity of accessing production contexts. Permeable public policies to implement pilot experiences.

The present work assumes that there is no unique way to approach the attempt to propose new public policy formulation strategies that are more in tune, not only with the demands and needs of citizens, but also with the social transformation to more desirable scenarios. However, it is a novelty insofar as it proposes concrete orientations around specific institutional and structural transformations. Likewise, an analytical perspective based on a skills approach, based on a robust model, opens up the possibility of analyzing the intentional nature of social innovation and makes it susceptible to being intervened from complex organizations with responsibility in the public sphere. In response to this, the contribution of the research has important merits. It has delineated the key theoretical foundations of social innovation in relation to the design, implementation and evaluation of public policies, enabling specific roadmaps to make them empirically approachable.

Bibliography

1. Alvira Martín F. Metodología de la evaluación de programas. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1991.
2. Have R. P. van der, Rubalcaba L. Social innovation research: An emerging area of innovation studies? // Research Policy. 2016. Nº 9 (45). C. 1923–1935.
3. Transformative social innovations: A sustainability transition perspective on social innovation / A. Haxeltine et al. // Social Frontiers. The next edge of social innovation research, 2013.
4. Krlev G., Bund E., Mildenerberger G. Measuring What Matters-Indicators of Social Innovativeness on the National Level // Information Systems Management. 2014. Nº 3 (31). C. 200–224.
5. Marques C. S. et al. Social innovation: determinants of the demand for high-quality institutional care by the elderly // Journal of Knowledge Management, Economics and Information Technology. 2012. Nº 2 (2). C. 186–202.
6. Martínez Moreno R., Cruz H. I si mentrestant creem institucions comunitàries? Els Buits urbans com a oportunitat editores M. Fernández, J. Gigreu. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2017.
7. Monnier E. Evaluación de la acción de los poderes públicos. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1995.
8. Nicholls A., Murdock A. The Nature of Social Innovation. Social Innovation. London: Palgrave Macmillan UK, 2012.
9. Nicholls A., Simon J., Gabriel M. New Frontiers in Social Innovation Research, 2016.
10. North D. C. An introduction to institutions and institutional change. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. C. 3–10.
11. Towards a more effective governance of socially innovative policies — First insights from the case studies / S. Oosterlynck et al. // ImProVE Working Paper, 2016.
12. Pazos M. La evaluación de programas en la Administración Pública Española: El estado de la cuestión. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1996.
13. Schmidt C. M. Knowing What Works. The Case for Rigorous Programme Evaluation. London: CEPR (Centre for Economic Policy Research), 2001.
14. Subirats J., García Bernardos A. Innovación social y políticas urbanas en España. Barcelona: Icaria, 2015.
15. Swyngedouw E., Moulaert F. Socially innovative projects, governance dynamics and urban change. Between state and self-organization editor F. Moulaert et al. London: Routledge, 2009.
16. Vedung E. Evaluación de políticas públicas y programas. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales INSS, 1997.

СООТНОШЕНИЕ ПРАВОВЫХ ПРИНЦИПОВ МЕЖДУНАРОДНОГО НАУЧНОГО И НАУЧНО- ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА (НА ПРИМЕРЕ ШОС)¹

Е. С. Аничкин

Алтайский государственный университет
заведующий кафедрой трудового, экологического права
и гражданского процесса
доктор юридических наук, доцент
почетный работник высшего профессионального образования РФ
rrd231@rambler.ru

Анализируется нормативная правовая база Шанхайской организации сотрудничества в области регулирования научного и научно-технического сотрудничества стран-участниц с точки зрения принципов правового регулирования. Выявлены три уровня таких принципов — основные принципы международного права (*lex generalis*), отраслевые принципы международного научного и научно-технического сотрудничества (*lex specialis*) и внутриотраслевые принципы (*lex internus*), а также показано соотношение между ними.

Ключевые слова: международное научное и научно-техническое сотрудничество; отрасль международного публичного права; Шанхайская организация сотрудничества; принципы международного права; отраслевые принципы международного права; региональные международные организации.

The author analyzes the regulatory framework of the Shanghai Cooperation Organization in the field of regulation of scientific, scientific and technical cooperation of the participating countries from the point of view of the principles of legal regulation. Three levels of such principles are identified — the basic principles of international law (*lex generalis*), industry principles of international scientific and scientific and technical cooperation (*lex specialis*) and intra-industry principles (*lex internus*), and also shows the relationship between them.

Key words: international scientific and scientific-technical cooperation; branch of international public law; Shanghai Cooperation Organization; principles of international law; industry principles of international law; regional international organizations.

¹ Материал подготовлен в рамках гранта РФФИ (научный проект № 18-29-15011 «Принципы, источники и особенности правового регулирования международного научного и научно-технического сотрудничества и международной интеграции в области исследований и технологического развития в России и зарубежных странах Шанхайской организации сотрудничества»).

Особую роль в правовом регулировании международных отношений вообще и международного научного и научно-технического сотрудничества между государствами в частности выполняют принципы правового регулирования. Они не только закладывают фундамент для последующей разработки международно-правовой нормативной базы, но и могут служить основными началами для национального законодательства государств — членов региональных международных организаций по вопросам правового регулирования научного и научно-технического сотрудничества. Поскольку в наднациональном правовом регулировании постоянно развивающегося и усложняющегося научного партнерства встречается немало пробелов, то принципы этого регулирования обретают важное практическое значение.

Качественное развитие системы правового регулирования международного научного и научно-технического сотрудничества в общемировом масштабе во многом определяется степенью ее разработанности на региональном уровне сотрудничества. Представляется, что построение единой глобальной системы международного научного и научно-технического партнерства сдерживается нарастающим трендом многополярности в социально-экономической и политической сферах жизни мирового сообщества. В последние годы научное и научно-техническое сотрудничество активно развивается в рамках региональных объединений развивающихся стран, к которым относятся такие крупные государства, как Россия и Китай. В долгосрочной перспективе развитие научного и научно-технического партнерства в региональных организациях с их участием способно составить достойную конкуренцию западноевропейским объединениям в аналогичной сфере.

Большой потенциал заложен в развитии научных и научно-технических связей в рамках Шанхайской организации сотрудничества (далее — ШОС), участниками которой являются Россия, Китай, Казахстан, Киргизия, Таджикистан и Узбекистан, а с недавнего времени еще Индия и Пакистан. ШОС была образована в июне 2001 г., однако направление научно-технического сотрудничества между государствами —

членами ШОС начало формироваться недавно — с принятием 13 сентября 2013 г. Бишкекского соглашения о научно-техническом сотрудничестве.

По нашему мнению, следует вести речь о трех уровнях правового регулирования международного научного и научно-технического сотрудничества, в основе каждого из которых заложены определенные правовые принципы.

Первый уровень составляют основные принципы международного права (*lex generalis*). Они закреплены в Уставе Организации Объединенных Наций (Устав ООН) [13] и Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970 г. (Декларация 1970 г.) [10].

Ко второму уровню следует отнести отраслевые принципы международного права (*lex specialis*). Хотя в настоящее время такой сегмент международного права, как международное научное и научно-техническое сотрудничество, недостаточно изучен и регламентирован, анализ нормативных договоров и актов в данной области позволяет говорить о наличии отраслевых начал правового регулирования данных отношений.

Третий уровень представлен внутриотраслевыми принципами правового регулирования международного научного и научно-технического сотрудничества. Данные принципы закрепляют юридическую основу нормативной регламентации отдельных направлений и компонентов научной и научно-технической коллаборации.

Относительно первого уровня принципов заметим, что далеко не все основные принципы международного права оказывают непосредственное или достаточно значимое воздействие на сферу международного научного и научно-технического сотрудничества. Из всех перечисленных в ст. 2 Устава ООН и Декларации 1970 г. принципов определенное отношение к рассматриваемой сфере имеют следующие: принцип добросовестного выполнения государствами принятых на себя обязательств; принцип суверенного равенства государств; принцип уважения прав человека; принцип сотрудничества государств. Данные принципы носят фундаментальный характер и могут быть применены даже при отсут-

ствии их прямого упоминания в документах региональных организаций по вопросам научного и научно-технического сотрудничества. Они также служат ориентиром для формулирования основных положений в сфере международного научного и научно-технического сотрудничества. Несмотря на универсальный характер вышеприведенных принципов возникает вопрос об их проецировании на сферу правового регулирования международного научного и научно-технического сотрудничества.

Принцип суверенного равенства государств предполагает их юридическое равенство, что актуально и в связи с участием государств в международных организациях [6, с. 291]. Данный принцип упоминается в преамбуле Соглашения между правительствами государств — членов Шанхайской организации сотрудничества о научно-техническом сотрудничестве 2013 г. [11].

Принцип добросовестного выполнения государствами принятых на себя обязательств (*pacta sunt servanda*) в его широком понимании, содержащиеся в Декларации 1970 г., предполагает не только соблюдение государствами обязательств, вытекающих из Устава ООН, но и правил и обязательств, содержащихся в ратифицированных международных соглашениях. Указанный принцип находит свое отражение в ст. 2 Хартии ШОС 2002 г., где отмечается, что принцип добросовестного выполнения обязательств распространяется на обязательства, вытекающие из всех документов, принятых в рамках ШОС [14]. Следовательно, он распространяется и на документы ШОС, регламентирующие сферу научного и научно-технического сотрудничества.

Принцип уважения прав человека, хотя прямо не закреплен в Уставе ООН и не упомянут в Декларации 1970 г., однако пронизывает практически все основные международные документы о правах человека. Из содержания данного принципа вытекает и сформулированный во Всеобщей декларации прав человека запрет на дискриминацию (ст. 7) [9]. Еще одно проявление принципа уважения прав человека в сфере науки можно обнаружить через призму ст. 27 Всеобщей декларации прав человека. В ней, помимо прочего, закрепляется право

каждого свободно участвовать в научном прогрессе и право на защиту моральных и материальных интересов, являющихся результатом научных трудов авторов. Таким образом, заключая соглашения в сфере научного и научно-технического сотрудничества, договаривающиеся государства должны уважать и обеспечивать соблюдение прав ученых, вовлеченных в международные научные и технологические проекты. В частности, в Стратегии развития Шанхайской организации сотрудничества до 2025 г. отмечается, что расширение связей, в том числе в сфере науки, предполагает развитие контактов между людьми [12]. Данное положение может быть рассмотрено как проявление недискриминационного подхода к развитию международного научного и научно-технического сотрудничества.

Принцип сотрудничества государств в литературе по международному праву рассматривается в качестве связующего звена между иными основными принципами международного права [3, с. 68]. Декларация 1970 г. подчеркивает необходимость сотрудничества в области науки и техники и содействия прогрессу в мире в области культуры и образования [10]. Данный принцип представляется особенно актуальным для государств — участников ШОС, которые во многом благодаря совместным усилиям способны за счет развития инноваций в рамках международного научного и научно-технического сотрудничества обеспечить себе устойчивый экономический рост. В частности, в Соглашении между правительствами государств-членов Шанхайской организации сотрудничества о научно-техническом сотрудничестве, заключенном в Бишкеке 13 сентября 2013 г., предусматривается развитие такого сотрудничества (ст. 1, 2) [11].

Дальнейшая конкретизация *lex generalis* в сфере правового регулирования регионального научного и научно-технического сотрудничества осуществляется посредством отраслевых принципов международного права (*lex specialis*). Однако в рамках ШОС они предваряются «шанхайским духом», лежащим в основе отношений между государствами — членами ШОС. Согласно Стратегии развития ШОС до 2025 г., всякое сотрудничество в рамках ШОС отличается духом взаимного

доверия, взаимной выгоды, равенства, взаимных консультаций, уважения к многообразию культур и стремления к совместному развитию [12].

Для выделения отраслевых принципов международного научного и научно-технического партнерства кратко остановимся на вопросе о месте правовых норм, регулирующих рассматриваемую сферу общественных отношений, в системе международного права. Проблема заключается в том, что в правовой доктрине научно-техническое сотрудничество, как правило, рассматривается в качестве составной части международного экономического права [2, с. 604]. Вместе с тем некоторые исследователи отмечают, что научно-техническое сотрудничество является особым самостоятельным видом межгосударственных взаимоотношений, в то время как экономическое взаимодействие государств представляет собой, прежде всего, разновидность торговых отношений [5, с. 335]. Отчасти подобный поход можно наблюдать и в литературе по международному экономическому праву [7; 8].

В настоящее время вопрос о месте международного научного и научно-технического сотрудничества в системе международного публичного права исследован недостаточно. Полагаем, что у международного научного и научно-технического сотрудничества присутствуют черты, необходимые для признания за данной сферой статуса самостоятельной отрасли международного права.

Первая черта предполагает регулирование международных отношений определенного вида. По нашему мнению, однородность вышеуказанных отношений заключается в том, что все они предполагают развитие сотрудничества между государствами с целью проведения совместных научных исследований и научно-технических разработок, а также развитие устойчивых связей между национальными научными сообществами. Складывающаяся система международного сотрудничества в области науки и техники включает такие взаимосвязанные элементы, как «международные научные связи, направленные на решение теоретических и экспериментальных задач фундаментальной и прикладной науки, и международные технические и технологические связи, под-

готовка кадров; международное содействие выполнению отдельных работ и созданию технологических процессов; обеспечение безопасного использования достижений научно-технического прогресса» [1, с. 201].

Вторая черта представляет собой наличие заинтересованности в правовом регулировании соответствующих отношений в международном сообществе. По нашему мнению, о такой заинтересованности свидетельствует как наличие международных актов, ориентированных на правовое регулирование исключительно вопросов международного научного и научно-технического сотрудничества, так и появление в международных организациях структур и подразделений, занимающихся развитием межгосударственного научного и научно-технического партнерства (например, Совещание руководителей министерств и ведомств науки и техники ШОС).

Исходя из изложенного, в настоящее время можно рассматривать международное научное и научно-техническое сотрудничество в качестве обособленной отрасли международного публичного права. С учетом того, что международное научное и научно-техническое сотрудничество является производным от отрасли международного экономического права, в качестве основных отраслевых начал следует рассматривать следующие: принцип свободы выбора форм организации научных связей; принцип взаимной выгоды от участия в программах и проектах международного научного и научно-технического сотрудничества; принцип предоставления национального режима для субъектов, участвующих в реализации совместных научных и научно-технических проектов; принцип свободы научных исследований; принцип научно-технического содействия, равноправия и недискриминации в научно-технических связях; принцип эквивалентности при обмене научно-техническими достижениями; принцип соблюдения национальных интересов при участии в международном научном и научно-техническом сотрудничестве, принцип надлежащей охраны объектов интеллектуальной собственности. Например, последний принцип нашел отражение в ст. 3 Бишкекского соглашения 2013 г.

Вместе с тем ряд отраслевых принципов международного экономического права гармонично встраивается в систему правового регулирования международной научной коллаборации. В частности, речь идет о таких принципах, как принцип свободы выбора форм организации внешнеэкономических связей; принцип взаимной выгоды [4, с. 370–371]. Проявление указанных принципов можно обнаружить в международных соглашениях о научном и научно-техническом сотрудничестве ШОС. Так, принцип свободы выбора форм организации внешнеэкономических связей, подстраиваясь под сферу научного и научно-технического сотрудничества, трансформируется в принцип свободы выбора форм организации научных связей и описывается в ст. 2 Бишкекского соглашения 2013 г. В нем содержится не только открытый перечень форм международного научно-технического сотрудничества, но и возможность выбора как двусторонней, так и многосторонней основы сотрудничества [11]. Примером закрепления принципа взаимной выгоды могут служить положения Хартии ШОС 2002 г. [14] и Стратегии развития Шанхайской организации сотрудничества до 2025 г. [12], устанавливающие, что принцип взаимной выгоды пронизывает все сферы сотрудничества в рамках ШОС, в том числе и инновационную сферу, непосредственно связанную с научным и научно-техническим партнерством.

Сложная система отношений в сфере международного научного и научно-технического сотрудничества предполагает наличие внутренних компонентов (институтов), составляющих внутреннее содержание отрасли. Думается, такими основными компонентами можно считать:

- обмен научной и научно-технической информацией;
- финансирование научного и научно-технического сотрудничества;
- права на результаты научной деятельности и технологии, полученные по результатам научного и научно-технического сотрудничества;
- разработку программ международного научного, технологического и инновационного развития;
- статус субъектов совместной международной научной и научно-технической деятельности.

К сожалению, не все вышеуказанные компоненты должным образом развиты и регламентированы в документах ШОС, которой еще предстоит развивать научное и научно-техническое сотрудничество по данным направлениям. Однако это обусловлено объективными причинами, так как ШОС объединяет, в том числе, государства, не имеющие длительной истории тесного научного и научно-технического взаимодействия, а нормативная база для его развития стала формироваться только с 2013 г.

В этом случае *lex specialis* способны эффективно регулировать вопросы взаимодействия между подобными компонентами, однако их недостаточно для регламентации отношений внутри институтов в силу их узкой специализации. По этой причине возникает потребность в третьем уровне принципов правового регулирования международного научного и научно-технического сотрудничества, именуемых, по нашему предложению, *lex internus* (внутриотраслевые принципы).

Третий уровень принципов правового регулирования международного научного и научно-технического сотрудничества находится только на стадии формирования. Принципы этого уровня отличаются многообразием и зависят от регламентируемого компонента научного и научно-технического сотрудничества. Наличие указанных принципов свидетельствует о более глубоком уровне взаимодействия государств — участников ШОС. *Lex internus* способны качественно дополнять как общеправовые, так и отраслевые принципы правового регулирования научного и научно-технического сотрудничества. С их помощью становится возможным конструирование стройной системы правового регулирования, каждый элемент которой имеет свою нормативную основу: 1) международное публичное право (*lex generalis*); 2) отрасль международного научного и научно-технического сотрудничества (*lex specialis*); 3) узконаправленные компоненты (институты) отрасли международного научного и научно-технического сотрудничества (*lex internus*).

Например, в рамках такого компонента отрасли, как «разработка программ международного научного, технологического и инновационного развития», формируются вну-

триотраслевых принципы совместимости и согласованности внутринациональных научных и инновационных программ с основными международными программами, гармонизации научно-технических программ и проектов отдельных стран ШОС, последовательного расширения связей между научными учреждениями стран ШОС.

Игнорирование вышеуказанных принципов может обернуться тем, что региональное научное и научно-техническое сотрудничество может отстать от мировых тенденций развития науки и техники и выступить в качестве фактора, сдерживающего инновационное развитие государств — участников стран ШОС. Как видно, внутриотраслевые принципы (*lex internus*) насыщают и задают вектор развития правового регулирования отдельных компонентов международного научного и научно-технического сотрудничества, что представляется особенно важным при углублении научной и технической коллаборации ШОС на начальных этапах развития интеграционных процессов.

На основании вышеизложенного следует констатировать, что правовое закрепление принципов международного научного и научно-технического сотрудничества обладает сложной трехуровневой структурой. Первый уровень представлен основными принципами международного права (*lex generalis*), ко второму уровню принципов относятся отраслевые принципы международного права (*lex specialis*), а третий уровень составляют внутриотраслевые принципы (*lex internus*).

В целях эффективного укрепления научных и научно-технических связей, а также устойчивого экономического развития государств — участников ШОС необходимо сосредоточить усилия на укреплении системы принципов правового регулирования межгосударственного партнерства в сфере науки и техники, а также имплементации внутриотраслевых принципов правового регулирования международного научного и научно-технического сотрудничества в региональные международные акты ШОС.

Литература

1. Международное право: учеб. / под ред. Ю. М. Колосова, В. И. Кузнецова. М.: Международные отношения, 1999.
2. Международное право. Особенная часть: учеб. для вузов / отв. ред. Р. М. Валеев и Г. И. Курдюков. М.: Статут, 2010.
3. Международное право: учеб. / Б. М. Ашавский и др.; отв. ред. С. А. Егоров. М.: Статут, 2015.
4. Международное право: учеб. для бакалавров / отв. ред. Р. М. Валеев, Г. И. Курдюков. М.: Статут, 2017.
5. Тункин Г. И. Международное право. М.: Юрид. лит., 1994.
6. Brownlie I. Principles of Public International Law. Oxford, 2008.
7. Seidl-Hohenveldern I. International Economic Law. Dordrecht, 1999.
8. Matthias Herdegen Principles of International Economic Law. N. Y., 2016.
9. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. [электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 25.12.2018).
10. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970 г. [электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml (дата обращения: 25.12.2018).
11. Соглашение между правительствами государств — членов Шанхайской организации сотрудничества о научно-техническом сотрудничестве 2013 г. [электронный ресурс]. URL: <http://rus.sectesco.org/documents/> (дата обращения: 25.12.2018).
12. Стратегия развития Шанхайской организации сотрудничества до 2025 г. [электронный ресурс]. URL: <http://rus.sectesco.org/documents/> (дата обращения: 25.12.2018).
13. Устав Организации Объединенных Наций [электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/> (дата обращения: 25.12.2018).
14. Хартия Шанхайской организации сотрудничества 2002 г. [электронный ресурс]. URL: <http://rus.sectesco.org/documents/> (дата обращения: 25.12.2018).

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

А. Г. Казбаева

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан
начальник Центра правового мониторинга,
Кокшетауский университет имени А. Мырзахметова
кандидат юридических наук, доцент
a.kazbaeva@adilet.gov.kz

А. Ж. Калмагамбетов

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан
научный сотрудник
a.kalmagambetov@adilet.gov.kz

В статье рассматриваются вопросы совершенствования правового мониторинга, изучаемого в рамках прикладного научного исследования на тему «Оценка эффективности реализации законов как предпосылка совершенствования законодательства и отраслей права», утвержденного Планом работы Центра правового мониторинга на 2019 г. В работе проведен анализ содержания понятия «правовой мониторинг» и обозначены перспективные для практического применения посредством нормативных правовых актов правовые конструкции. Такое исследование является относительно новым направлением в казахстанской правовой науке. Статья раскрывает вопросы правовой природы и становления правового мониторинга как правового института.

На современном этапе развития системы законодательства в условиях продолжающейся тенденции наращивания темпов законодательной деятельности требуется своевременное обновление правовых актов и их упорядочение. Задачи эти имеют первостепенную значимость и особенно актуальны в свете реализации положений Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 г., утвержденной указом президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г. Вместе с тем анализ практики проведения правового мониторинга государственными органами показывает, что цели и задачи этой деятельности выполняются не в полном объеме, поскольку функция мониторинга законодательства и правоприменительной практики все еще требует совершенствования.

Данная статья ориентирована на решение проблем взаимодействия с государственными органами в процессе проведения правового мониторинга, оценки и прогнозирования эффективности действующего законодательства в стране, а также совершенствования правовой системы Республики Казахстана. Комплексное изучение правового мониторинга

обусловило выработку научно обоснованных подходов к выбору рекомендаций по совершенствованию законодательства в этом направлении как на стадии проведения мониторинга в отношении нормативных правовых актов, так и в аспекте сотрудничества при правовом мониторинге. Также в работе обращается внимание на важность качества проведения правового мониторинга, которое должно учитывать мнение общественности, в частности привлекать к проведению правового мониторинга Национальную палату предпринимателей, вузы, научные исследовательские институты и центры, а также граждан в целях взаимного обмена опытом по развитию законодательства. На основе полученных выводов авторами сделана попытка систематизации основных структурных элементов института правового мониторинга, а также представлены практические предложения по его перспективной оптимизации.

Ключевые слова: мониторинг НПА; правовой мониторинг; мониторинг законодательства и правоприменения; мониторинг нормативных правовых актов; правовые акты; эффективность законодательства; оценка и прогнозирование.

The article discusses the issues of improving the legal monitoring studied in the framework of applied scientific research “Evaluation of the effectiveness of the implementation of laws as a prerequisite for improving legislation and branches of law”, approved by the Road map of the Legal Monitoring Center for 2019. In this paper, an analysis of the content of “legal monitoring” concept is conducted and the legal constructions that are promising for practical application are identified through regulatory legal acts.

Such study is a relatively new area in Kazakhstan legal science. Meanwhile, the article reveals the issues of legal nature and the establishment of legal monitoring as a legal institution.

At the present stage of development of the legislative system in the context of the continuing trend of increasing the pace of legislative activity requires the timely updates of legal acts and their streamlining. These tasks are of paramount importance and are particularly relevant in the light of the implementation of the provisions of the Legal Policy Concept of the Republic of Kazakhstan for the period from 2010 to 2020, approved by Decree of the President of the Republic of Kazakhstan on August 24, 2009.

At the same time, an analysis of the practice of legal monitoring done by state bodies shows that the goals and objectives of this activity are not fully implemented, since the function of monitoring the legislation and law enforcement practice still requires improvement

This article is focused on solving problems on interaction with state bodies in the process of conducting legal monitoring, evaluation and forecasting the effectiveness of current legislation in the country, as well as improving the legal system of the Republic of Kazakhstan. A comprehensive study of legal monitoring has led to the development of scientifically based approaches to the selection of recommendations for improving legislation in this direction, both at the monitoring stage in relation to regulatory legal acts and in the aspect for cooperation in legal monitoring as a result of its enforcement.

In addition, the paper draws attention to the importance of the qualitative side of legal monitoring, which should consider public opinion, in particular, involvement of the National Chamber of Entrepreneurs, universities, research institutes and centers, as well as citizens for return of experience on the development of legislation. Based on the findings, the authors presented an attempt to systematize the main structural elements of the institute of legal monitoring and presented practical propositions for its prospective efficiency.

Key words: monitoring of regulatory acts; legal monitoring; monitoring of legislation and enforcement; monitoring of regulatory acts; legal acts; effectiveness of legislation; evaluation and forecasting.

«Правовой мониторинг» — сравнительно новый термин, введенный в юридическую лексику в конце прошлого века. Возникновение данного правового явления и формирование его как отдельного направления юридической науки обусловлено необходимостью совершенствования законодательства в условиях бурно развивающейся законотворческой деятельности государства последних десятилетий. Связано это с изменениями в социально-экономическом и политическом устройстве страны, становлением новой социальной системы, базирующейся на праве частной собственности, развитием рыночных отношений. Правовой мониторинг как новая юридическая технология [2] предназначен для разрешения одной из основных задач юридической науки — исследования эффективности правовых норм. Он создает методологические основы выработки критериев оценки эффективности норм права и рекомендаций по совершенствованию правового регулирования общественных отношений.

Как отмечает В. В. Лапаева, эффективность является важнейшим показателем социальной полезности и необходимости закона и выражается, согласно ее определению, в соотношении целей, содержащихся в законе правовых норм и результатов их реализации [3, с. 209]. Иначе говоря, эффективность закона показывает, в какой степени его практическое применение приводит к реализации поставленных законодателем целей.

В своих научных работах В. И. Кудрявцев, И. С. Самощенко, В. Н. Никитинский, В. В. Глазырин рассматривают право как инструмент социального управления, а эффективность — как свойство действия правовых норм. Совершенство законодательства, совершенство правоприменительной деятельности,

уровень правосознания определяются ими в качестве условий эффективного действия правовых норм [4, с. 36–37].

Следовательно, степень эффективности правового регулирования общественных отношений отражает не только качество законодательства, но и качество правоприменения, а также уровень правосознания людей. В связи с этим, оценка эффективности правовых норм должна стать основной целью правового мониторинга.

Совершенствование института правового мониторинга в Республике Казахстан является одним из приоритетных направлений правовой политики страны. В частности, необходимость принятия комплексных организационных мер для усиления института правового мониторинга была озвучена спикером сената парламента Республики Казахстан К-Ж. К. Токаевым на правительственном часе по вопросам совершенствования законодательного процесса. «Известный тезис “здоровье государства начинается с законов и заканчивается законностью” означает острую необходимость принятия только эффективных законов», — заключил он [5].

В настоящее время положения, регулирующие институт правового мониторинга, закреплены в законе Республики Казахстан от 06 апреля 2016 г. № 480-V ЗРК «О правовых актах» (далее — Закон о правовых актах), Правилах проведения правового мониторинга, утвержденных постановлением правительства Республики Казахстан от 29 августа 2016 г. № 486 (далее — Правила проведения правового мониторинга).

В соответствии с пп. 20 ст. 1 Закона о правовых актах правовой мониторинг — это система постоянного наблюдения, сбора, анализа информации о состоянии законодательства Республики Казахстан и практике его применения, осуществляемая в соответствии со ст. 50 и 51 этого закона [6].

Согласно ст. 50 Закона о правовых актах, правовой мониторинг проводится государственными органами с целью оценки и прогнозирования эффективности законодательства путем выявления противоречащих законодательству Республики Казахстан (РК), устаревших, коррупциогенных и неэффективно реализуемых норм права, а также выработки предложений по его совершенствованию.

Кроме того, ст. 51 Закона о правовых актах предусмотрен институт общественного мониторинга нормативных правовых актов, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства, осуществляемого Национальной палатой предпринимателей Республики Казахстан, результаты которого размещаются на официальном интернет-ресурсе Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан [8, с. 96–99].

В соответствии с п. 3 Правил проведения правового мониторинга объектом правового мониторинга выступают:

- конституционные законы РК, кодексы РК, консолидированные законы РК, законы РК;
- нормативные правовые указы президента РК;
- нормативные правовые постановления правительства РК;
- нормативные правовые постановления Центральной избирательной комиссии РК, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета РК, Национального банка РК и иных центральных государственных органов, нормативные правовые приказы министров РК и иных руководителей центральных государственных органов, нормативные правовые приказы руководителей ведомств центральных государственных органов;
- нормативные правовые решения маслихатов, нормативные правовые постановления акиматов, нормативные правовые решения акимов и нормативные правовые постановления ревизионных комиссий [9].

Вместе с тем проблема оценки эффективности законодательства в Республике Казахстан до настоящего времени остается нерешенной. Современное состояние казахстанского законодательства во многом не отвечает общественным потребностям [10, с. 6]. «Неумение и нежелание объективно оценить ситуацию, выявить факторы, влияющие на ее развитие, определить цели и средства правового воздействия, поспешность в подготовке и принятии актов, поток поправок и изменений, отсутствие расчетов и аналитической информации, недооценка механизма правоприменения, отсутствие научного предвидения — таковы причины недостатков пра-

вового регулирования» [11]. Трудно также не согласиться с мнением о необходимости создания механизма мониторинга правоприменительной деятельности [12], который действительно отсутствует.

Анализ итогов правового мониторинга показывает, что фактически государственные органы проводят не правовой мониторинг, а одну из его разновидностей — мониторинг нормативных правовых актов, носящий формально-юридический характер, направленный на выявление противоречащих законодательству РК, устаревших, коррупциогенных и неэффективно реализуемых норм права. Это является следствием несогласованности норм права, регулирующих правовой мониторинг. В частности, объект правового мониторинга (нормативный правовой акт) не взаимосвязан с его целями (оценка и прогнозирование эффективности законодательства). Если целью правового мониторинга является оценка эффективности законодательства, то объектом мониторинга должна быть его эффективность. Прогнозирование эффективности законодательства вообще не может быть целью правового мониторинга, поскольку цель должна быть одна. Другие доводы, подтверждающие это утверждение, будут изложены в статье далее.

За исключением нормы Закона о правовых актах, предусматривающей проведение оценки и прогнозирования эффективности законодательства путем выявления противоречащих, устаревших, коррупциогенных и неэффективно реализуемых норм права, других норм, устанавливающих механизмы и порядок оценки и прогнозирования эффективности законодательства, в том числе в Правилах проведения правового мониторинга, нет. Между тем выявление противоречащих, устаревших, коррупциогенных и неэффективно реализуемых норм права не может быть методом оценки и тем более методом прогнозирования, поскольку оценка эффективности закона возможна лишь через сравнение показателей предполагаемого и фактического результатов целей закона, а прогнозирование эффективности законодательства вообще невозможно по причинам изложенным ниже по тексту. Свидетельством вышеизложенного служит то, что оценка

и прогнозирование эффективности законодательства государственными органами в рамках правового мониторинга не осуществляется. Выявление противоречащих, устаревших, коррупциогенных и неэффективно реализуемых норм права скорее можно отнести к методу анализа неэффективности законодательства, который должен следовать после оценки эффективности законодательства в случае установления его неэффективности.

Структура института правового мониторинга в системе права Республики Казахстан по причине его новизны недостаточно разработана. Возможно, вследствие этого не прослеживается взаимосвязь между элементами его структуры. Неоднозначность цели правового мониторинга вызывает беспорядочные действия и приводит к непонятным результатам. Как следствие этого, невозможно учесть итоги правового мониторинга в ходе законопроектной работы государственных органов. Эти и другие недостатки правового мониторинга превращают его в формальную и бесполезную нагрузку для всех государственных органов.

Правовой мониторинг никак не развивается и не используется в подготовке законодательных инициатив правительства и депутатского корпуса. Это видно по законопроектам, поступающим на рассмотрение в парламент. Депутаты не видят ни одного законопроекта, разработанного правительством по итогам правового мониторинга, хотя его введение должно было поднять законопроектную работу на качественно новый уровень, а выявление в ходе анализа правоприменительной практики законодательных ошибок и просчетов — обеспечить эффективность принимаемых законодательных решений.

В ходе проводимой работы по совершенствованию института правового мониторинга в Республике Казахстан поступают различные предложения. Рассмотрим некоторые из них.

Предложение по внедрению в законотворческий процесс института «обязательных публичных слушаний» обосновывается необходимостью изучения позиции ученых и экспертов, общественности и населения, поскольку разъяснительная работа по принимаемым законам и обсуждению вносимых поправок проводится государственными органами не на

должном уровне. Предполагается, что данная мера обеспечит реализацию норм п. 4 ст. 17 (Разработчики проектов нормативных правовых актов) Закона о правовых актах, согласно которому иные органы, организации и граждане вправе вносить предложения по разработке нормативных правовых актов или передавать на рассмотрение органов-разработчиков инициативные проекты таких актов.

В качестве правовой базы для внесения соответствующих изменений и дополнений в Правила организации законопроектной работы в уполномоченных органах Республики Казахстан, утвержденные постановлением правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2016 г. № 907 (далее — Правила организации законопроектной работы), указывается п. 3 ст. 50 Закона о правовых актах (государственные органы могут привлекать к проведению правового мониторинга общественные, научные организации и граждан), а также положение об использовании в работе результатов общественного мониторинга, проводимого Национальной палатой предпринимателей, общественными советами, некоммерческими организациями и гражданами, закрепленное в Правилах проведения правового мониторинга.

Ввиду того, что включение гражданского общества в работу по правовому мониторингу способствует выявлению и учету всего спектра общественных интересов при подготовке законов и на стадии их реализации, снижению степени отчуждения между властью и населением, повышению уровня общественного согласия и снижению остроты социальных конфликтов, преодолению сложившихся традиций правового нигилизма с помощью формирования у людей чувства сопричастности к процессам правотворчества и правореализации и ответственности за их результаты, повышению уровня доверия к законодателю и правоприменителю [13], считаем данное предложение целесообразным. Однако необходимо учесть то обстоятельство, что институт «обязательных общественных слушаний» предлагается внедрить в Правила организации законопроектной работы, тогда как нормы и положения, приведенные в качестве правовой базы для его внедрения, регламентируют положения о правовом мониторинге, который,

согласно Правилам организации законопроектной работы, не входит в законотворческий процесс, поскольку первоначальным этапом последнего является подготовка концепции проекта закона.

Далее предлагается проводить правовой мониторинг по «пакетному принципу», анализируя и оценивая закон одновременно с его концепцией (в том числе с концепциями по внесенным в него изменениям и дополнениям), подзаконными нормативными правовыми актами, практикой правоприменения.

Данное предложение однозначно повысит эффективность правового мониторинга. Вместе с тем результаты правового мониторинга будут более эффективными при проведении его не только по «пакетному принципу», но еще и по отраслям законодательства. Эта мера обеспечит выявление наиболее общих закономерностей причин неэффективности той или иной отрасли законодательства, которые невозможно увидеть при анализе состояния одного законодательного акта ввиду узости предмета исследования.

Следующее предложение — внедрение шкалы, каждое значение которой имело бы конкретную характеристику и определяло степень эффективности/неэффективности законодательства — не поддерживается отдельными специалистами.

По мнению, большинство целей закона не может быть четко определено и зафиксировано количественными (количественными) индикаторами, а выражается качественно. В частности, невозможно объективно выразить эффективность закона по комплексным задачам (перераспределение функций в системе исполнительной власти, стихийная регуляция экономических и социальных процессов) или скрытым позициям (латентная преступность, теневые сделки).

Вышеуказанное отрицательное утверждение о невозможности фиксирования в целях закона, имеющих качественное выражение, количественных показателей предполагаемого результата действия его правовых норм, с которыми можно было бы сравнить количественные показатели фактического результата и определить степень эффективности закона, стало возможным вследствие абстрактного оперирования

категориями «качество» и «количество», не имеющего практического значения.

Рассмотрение категорий «качество» и «количество» показывает их взаимосвязанность и взаимозависимость, поскольку одно выступает определенностью другого, и наоборот. Предлагаем рассмотреть переходы качества в количество и количества в качество по законам диалектической логики, разработанным немецким философом Г. В. Ф. Гегелем в научном произведении «Наука логики» [14], всеобщие категории в котором выводятся одна из другой, а не располагаются рядом друг с другом, как в формальной логике.

Качество, взятое непосредственно само по себе — то же, что и ничто, потому как неопределенность его границ отрицает его наличие. Поскольку качество одно и нет другого, где оно могло бы быть, то оно есть в себе, в своем количестве (одном), которое выступает границей качества. Количество безразлично к своей границе — качеству, так как эта граница находится в нем (в количестве), в связи с чем количество одних еще не ограничено. Между тем качество проступает в количестве, прерывает непрерывность множества одного (единицы) и полагает его (множество одного) в себе как определенное количество (численность). При этом численность и единица, единством которых выступает число, могут переходить одно в другое. Численность есть в себе единица, единица в себе численность. Пределы, в которых изменение количества не влечет изменения качества, называются мерой. Количественная определенность качества дает возможность различить одно качество от другого. Например, цвет как качество видимого излучения, вызывающего различные зрительные ощущения, определяется длиной волны света, т. е. количеством другого качества.

Таким образом, цели закона должны содержать в себе количественные показатели предполагаемого результата. Цель закона возникает из необходимости ее принятия, каковым является потребность общества. Удовлетворение той или иной потребности общества выступает предполагаемым результатом цели закона. Однако потребность, которая должна быть удовлетворена, не может быть удовлетворена, если она безмерна, т. е. если ее количество не имеет преде-

лов. Поэтому потребность общества, подлежащая удовлетворению, должна быть измерима количественно.

В связи с этим мнение о том, что по скрытым позициям (латентная преступность, теневые сделки) невозможно объективно выразить эффективность закона, не соответствует действительности, поскольку верно обратное, ибо в юридической литературе существует достаточное количество методов выявления и измерения латентной преступности по конкретным количественным показателям [15], а также современными экономистами разработаны многочисленные методы измерения теневой экономики [16]. Без определенных количественных показателей определить наличие латентной преступности в обществе или теневых сделок в экономике невозможно. Снижение количественных показателей, по которым определено наличие латентной преступности или теневых сделок, и будет предполагаемым результатом цели соответствующего закона. Отражение этих количественных показателей в цели закона даст возможность в последующем определить эффективность правового регулирования посредством сравнения предполагаемого и фактического результатов заданной цели.

Данное правило касается и других примеров, приведенных выше (перераспределение функций в системе исполнительной власти, стихийная регуляция экономических и социальных процессов), потому как причины, вызвавшие перераспределение функций или стихийную регуляцию, являются следствием других причин, поэтому они должны содержать конкретные количественные показатели полагаяемых целей.

С учетом изложенного в целях исключения отвлечения сил и средств субъектов правового мониторинга для достижения несвойственных правовому мониторингу целей, а также внесения ясности в его определение, которое заключается в исследовании эффективности правовых норм, полагаем необходимым основной целью правового мониторинга определить оценку эффективности законодательства, а в качестве производных целей в зависимости от результатов оценки — анализ неэффективности законодательства и выработку предложений по совершенствованию законодательства. Оценка эффективности законодательства должна осуществляться

путем сравнения показателей предполагаемого результата, отражаемых в цели концепции законопроекта, и показателей фактического результата цели закона, отражаемых в актах применения правовых норм.

Объектом правового мониторинга, исходя из его цели, следует выбрать эффективность законодательства, определяемую как соотношение предполагаемого и фактического результатов действия правовых норм. Исследование предполагаемого результата цели закона через его фактический результат, и наоборот, дает возможность увидеть ошибки государственных органов, допущенные как на стадии законопроектных работ, так и на стадии правоприменительной деятельности. Механизм правового регулирования как его внутреннее устройство, приводящее его в действие, можно сравнить с механизмом рулевого управления автомашины, в котором руль как часть механизма, предназначенная для управления автомашиной, должна быть для этого соединена передаточными узлами с другой частью этого механизма — рулевым приводом. Соединение в один объект правового мониторинга двух частей цели закона (предполагаемого и фактического результатов) послужит реализации функции правового мониторинга, которая заключается в повышении эффективности правового регулирования общественных отношений.

Прогнозирование эффективности законодательства, как указано выше, не может быть еще одной целью правового мониторинга по следующим основаниям.

Во-первых, цель правового мониторинга должна быть одна.

Во-вторых, прогнозирование законодательства, которое уже действует в настоящем времени, бессмысленно. Прогнозирование, согласно определению, — это предвидение в будущем последствий принимаемых сегодня решений. Сущность прогнозирования заключается в том, что при принятии законодательных решений должны быть учтены изменения правовой действительности, которые будут происходить с ней в будущем под влиянием фактора времени. При этом следует отметить, что предвидение последствий чего-либо — это не угадывание и не какое-то чудо или необъяснимое явление,

а результат исследования динамики и тенденций развития чего-либо в прошлом. Развитие — это не линейное движение от одной точки к другой, а циклическое (повторяющееся), круговое (от себя к себе), такое же движение, как день и ночь, весна, лето, осень и зима. Возможность прогнозирования последствий принимаемых правовых решений в том, что весь процесс развития законодательства содержится в нем самом. В связи с этим посредством исследования закономерностей и тенденций развития законодательства можно предвидеть последствия принимаемых правовых решений.

В-третьих, прогнозирование последствий принимаемого закона осуществляется в соответствии пп. 2 п. 4, пп. 6–9, п. 11, пп. 4 п. 21 Правил организации законопроектной работы уполномоченным органом при подготовке концепции проекта закона [17]. Правила проведения правового мониторинга не содержат и не могут содержать порядок прогнозирования эффективности законодательства, потому как эффективность действующего законодательства не может быть объектом прогнозирования, а является объектом оценки. То, что прогнозирование эффективности норм права должно стать необходимым этапом законотворческой деятельности, согласуется с позицией казахстанских научных сотрудников, которые отмечают, что прогнозирование должно опираться на результаты правового мониторинга [10, с. 5–9], а не быть его результатом. Кроме того, нет необходимости прогнозирования эффективности, если по результатам оценки закон является эффективным. А также если закон по результатам оценки неэффективен, опять нет смысла его прогнозировать, а есть смысл анализировать его неэффективность и вырабатывать предложения по его совершенствованию, которые должны лечь в основу концепции законопроекта.

Усиление роли общественного мониторинга в системе правового мониторинга, как указано выше, будет способствовать повышению уровня правовой культуры населения, что является одним из условий эффективности правовых норм. В связи с этим внедрение в нормотворческий процесс института «обязательных общественных слушаний» окажет положительное воздействие на качество как законодательной,

так и правоприменительной деятельности государственных органов. Кроме того, проведение правового мониторинга по «пакетному принципу» по отраслям законодательства повысит эффективность самого правового мониторинга, а соответственно, и эффективность законодательства.

Ю. А. Тихомиров характеризует правовой мониторинг как «динамичный организационный и правовой институт информационно-оценочного характера, движущийся по всем стадиям функционирования управления, хозяйствования и т. п., проявляющийся на всех этапах возникновения и действия права» [18]. Полагаем, что правовой мониторинг, объектом которого будет эффективность законодательства, должен вобрать в себя не только правоприменительную, но и законодательную деятельность государства и найти свое место в круговороте возникновения, действия и прекращения права, замыкая круг на себе, расположившись непосредственно перед этапом разработки концепции законопроекта, аккумулируя в себе всю собранную необходимую информацию касательно состояния законодательства в целом, являясь непосредственным основанием для разработки концепции соответствующего законопроекта.

Литература

1. Казбаева А. Г. Роль и значение общественного мониторинга, проводимого Национальной палатой предпринимателей, в правовом мониторинге нормативных правовых актов // Вестн. Ин-та законодательства Республики Казахстан. 2016. № 3 (44). С. 78–82.
2. Павлушкин А. В. Правовой мониторинг как новая юридическая технология [электронный ресурс]. URL: <http://www.rcoit.ru/news/16844/> (дата обращения: 25.06.2019).
3. Лапаева В. В. Социология права. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; Инфра-М, 2016. 336 с.
4. Эффективность правовых норм. Эффективность правовых норм: моногр. / В. Н. Кудрявцев и др. М.: Юрид. лит., 1980. 280 с.
5. Давыдова К. Токаев раскритиковал работу правительства по разработке законов [электронный ресурс] // Zakon.kz. URL: <https://www.zakon.kz/4938142-tokaev-raskritikoval-rabotu.html> (дата обращения: 25.06.2019).
6. О правовых актах: закон Республики Казахстан от 06 апреля 2016 г. № 480-V ЗРК [электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480#z15> (дата обращения: 25.06.2019).

7. Казиев З. Г., Есимова А. Б. Отраслевой правовой мониторинг: общее понятие, задачи и возможности проведения // Вестн. Ин-та законодательства Республики Казахстан. 2016. № 1 (42). С. 79–83.
8. Казбаева А. Г. Теоретические аспекты общественного мониторинга нормативных правовых актов // Вестн. Ин-та законодательства Республики Казахстан. 2015. № 4 (40). С. 96–99.
9. Об утверждении Правил проведения правового мониторинга: постановление Правительства Республики Казахстан от 29 августа 2016 г. № 486 [электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1600000486> (дата обращения: 25.06.2019).
10. Тлембаева Ж. У., Калиева А. У. Прогнозирование правовых последствий действия законов: методические рекомендации по организации и проведению. Астана: Ин-т законодательства Республики Казахстан, 2018. 35 с.
11. Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2008. 400 с.
12. Берг Л. Н. Мониторинг правоприменительной практики [электронный ресурс] // Бизнес, менеджмент и право. URL: http://www.bmpravo.ru/show_state.php?lang=ru&stat=324 (дата обращения: 25.06.2019).
13. Раджабов И. Р. Правовой мониторинг [электронный ресурс] // Электрон. Вестн. Ростовского социально-эконом. ин-та. 2014. Вып. 4 (октябрь–декабрь). URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/pravovoy-monitoring> (дата обращения: 25.06.2019).
14. Гегель Г. В. Ф. Наука логики: в 2 т. / под ред. М. Б. Митина. М., 2017. Т. 1. Объективная логика. 540 с.; Т. 2. Субъективная логика. 280 с.
15. Сазонова Н. В., Акутаев Р. М. Иншаков С. М. Методы выявления латентной преступности [электронный ресурс] // Учебные материалы онлайн (info[at]studwood.ru). URL: https://studwood.ru/574621/pravo/metody_vyyavleniya_latentnoy_prestupnosti (дата обращения: 25.06.2019).
16. Теневая экономика: сущность, субъекты, структура. Теневая экономика в Республике Беларусь. Раздел «Методы измерения теневой экономики» [электронный ресурс] // Учебные материалы онлайн (info[at]studwood.ru). URL: https://studwood.ru/1364112/ekonomika/metody_izmereniya_tenevoy_ekonomiki (дата обращения: 25.06.2019).
17. Об утверждении Правил организации законопроектной работы в уполномоченных органах Республики Казахстан: постановление Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2016 г. № 907 [электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1600000907> (дата обращения: 25.06.2019).
18. Тихомиров Ю. А. Организация и проведение правового мониторинга. М.: Юстицинформ, 2006.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НАУЧНОЙ И ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ГОСУДАРСТВАХ ШОС (КИТАЙ, КИРГИЗИЯ)¹

А. А. Васильев

Алтайский государственный университет
заведующий кафедрой теории и истории государства и права
доктор юридических наук, доцент
anton_vasiliev@mail.ru

Д. Шнопер

Поморская академия (г. Слупск)
доктор юридических наук

Статья посвящена анализу правового регулирования научной и инновационной деятельности в государствах — участниках ШОС (Китае и Киргизии). Особое внимание обращается на опыт КНР и Киргизии в части государственной поддержки научной и инновационной деятельности. Особый интерес представляют формы стимулирования научно-инновационной деятельности в Китае: развитие инновационных территорий, содействие возвращению ученых в Китай, меры по поддержке репутации ученых.

Ключевые слова: наука, инновации, правовое регулирование, научное право, международное научно-техническое сотрудничество.

The article is devoted to the analysis of the legal regulation of scientific and innovative activity in the SCO member states — China and Kyrgyzstan. Particular attention is drawn to the experience of the PRC and Kyrgyzstan in terms of state support for scientific and innovative activities. Of particular interest are the forms of stimulating scientific and innovative activity in China: the development of innovative territories, the promotion of the return of scientists to China, and measures to support the reputation of scientists.

Key words: science, innovation, legal regulation, scientific law, international scientific and technical cooperation

Изначально Шанхайская организация сотрудничества была образована как форма совместного противодействия стран-участниц глобальным угрозам безопасности — терро-

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-15011 мк «Принципы, источники и особенности правового регулирования международного научного и научно-технического сотрудничества и международной интеграции в области исследований и технологического развития в России и зарубежных странах Шанхайской организации сотрудничества».

ризму, сепаратизму и проявлениям экстремизма. Так, еще на первом этапе работы «шанхайской пятерки» в 1996–1997 гг. главным вопросом было обеспечение доверия в военной сфере и сокращение вооруженных сил на границах. С течением времени сотрудничество в ШОС стало расширяться на другие сферы международного взаимодействия. В ходе институционализации ШОС в качестве региональной международной организации среди целей ее деятельности было продекларировано сотрудничество в сфере науки. В Хартии ШОС от 7 июня 2002 г. среди целей ШОС было определено поощрение эффективного регионального сотрудничества в политической, торгово-экономической, оборонной, правоохранительной, природоохранной, культурной, научно-технической, образовательной, энергетической, транспортной, кредитно-финансовой и других областях, представляющих общий интерес [1]. Следует отметить, что серьезные шаги в этой сфере сотрудничества начали совершаться только через 10 лет, когда на уровне ШОС было заключено межправительственное соглашение о научно-техническом сотрудничестве от 13 июля 2013 г. Соглашение преимущественно носит абстрактный характер и конкретные формы сотрудничества отдает на откуп двухсторонним и многосторонним соглашениям между странами — участницами ШОС, а также постоянно действующей рабочей группе по научно-техническому сотрудничеству [2]. В соглашении определены следующие формы сотрудничества в сфере науки:

- организация научно-технических исследований;
- разработка и реализация совместных научно-технических программ и проектов;
- организация и участие в научных конференциях, семинарах и других мероприятиях, проводимых в рамках ШОС;
- разработка и внедрение инновационных технологий в различных областях науки;
- обмен научно-технической информацией;
- обмен экспертами и учеными;
- другие возможные формы.

Кроме того, данным соглашением установлены наиболее перспективные научные направления для международного сотрудничества:

- охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов;
- науки о жизни;
- сельскохозяйственные науки;
- наносистемы и материалы;
- информационные и телекоммуникационные технологии;
- энергетика и энергосбережение;
- науки о Земле, в том числе сейсмология и геология;
- другие взаимосогласованные области сотрудничества.

Следует особо отметить, что постоянно действующей рабочей группой по научно-техническому сотрудничеству ШОС разработана дорожная карта мероприятий в сфере науки и технологий.

Однако указанными нормативными положениями исчерпывается правовое регулирование научно-технического сотрудничества на уровне ШОС. На текущий момент правовое регулирование научно-технического сотрудничества строится на двусторонней основе между государствами — участниками ШОС. Причем в большей степени речь идет о международных договорах в сфере науки между Россией и отдельными странами ШОС. Практически нет такого рода соглашений между другими государствами ШОС друг с другом. Следовательно, в настоящее время можно констатировать лишь формирование нормативной основы для международного научно-технического сотрудничества в рамках ШОС для глубокой кооперации и интеграции в научной сфере.

Выработка общих международно-правовых подходов к регулированию международного научно-технического сотрудничества возможна лишь при глубоком анализе общих черт и особенностей правового регулирования научной деятельности в государствах ШОС. Очевидно, что интенсификация научно-технического сотрудничества осуществима на адекватной правовой основе, учитывающей интересы развития науки и интересы национальной безопасности каждой из стран ШОС.

Среди наиболее актуальных и перспективных сфер сотрудничества выступает международное научно-техническое сотрудничество как важный фактор укрепления доверия и роста благосостояния народов и решения глобальных проблем человечества.

Из всех участников ШОС Китай является лидером по развитию науки по целому ряду параметров. При этом до 1970-х годов Китай значительно отставал в научно-технологическом развитии от ведущих держав мира. В 2013 г. китайцы вышли на первое место по количеству научно-технических работников в мире. Количество ученых из общего числа людей, занятых в производстве, в ЕС составляет 22 %, в Китае — 19 %, в США — 17 %, в РФ — 6 %. По подсчетам ЮНЕСКО, РФ — единственная страна, в которой количество ученых сокращается: с 2007 по 2013 г. — с 7,3 до 5,7 %. Расходы государственного бюджета Китая на науку в среднем каждый год равны 2,5 %. В 2018 г. расходы Китая составили 451 млрд долл. (2-е место в мире после США), что составило 2,12 % от ВВП (15-е место в мире). При этом китайское правительство с 2000-х годов взяло курс на ограничение государственных расходов на науку с акцентом на инвестиции в науку со стороны бизнес-структур. Затраты предприятий на науку постоянно растут. Доля расходов на НИОКР в добавленной стоимости предприятий составляет 4,46 %. Во многом к инвестициям в наукоемкое производство стимулируют налоговые льготы: возможность включения до 150 % расходов на науку в амортизацию и приобретение соответствующего оборудования. По числу затрат на одного ученого Китай занял в 2018 г. 8-е место — 226 тыс. долл. Исследователей в общей занятости у Китая 1 млн 692 тыс. [4].

По числу цитирований научных публикаций Китай приближается к мировым лидерам. В 2014 г. число статей китайских авторов составило 120 тыс. — около 2/3 от показателя США и более половины совокупного научного продукта стран ЕС. С 2010 г. Китай стал лидером по числу патентов. В 2014 г. число патентов достигло 928 тыс. единиц, причем половина из них внедрена и приносит коммерческий эффект. Четверть экспорта мирового высокотехнологичного сектора приходится на Китай. Причем по доле добавленной стоимости

в высокотехнологичном производстве Китай догоняет США. В 2014 г. доля США составляла 29 %, а Китая — 27 %. Значительно возросло качество и доступность образования в Китае. Среди 200 лучших вузов мира Китай занимает 3-е место по числу лучших вузов.

Такие результаты достигнуты всего лишь за последние 40 лет при серьезном и внимательном отношении руководства страны к науке как опоре модернизации и развития Китая [3, с. 142]. Причем, как отмечают исследователи, генерирование научных знаний и технологий в Китае связано со своеобразием национальной культуры и менталитета [5, с. 153]. В немалой степени в ускоренном развитии научно-технического комплекса сыграла свою роль государственная политика в сфере науки, а также стратегические и нормативные правовые акты в сфере науки и технологий. Отсчет модернизационной волны в сфере науки можно начать от программы четырех модернизаций с середины 1975 г. В рамках этой программы активно поощрялись зарубежные поездки и стажировки китайских ученых, приглашение зарубежных специалистов. Во многом Китай перенял советскую модель организации и управления наукой (пример — Академия наук КНР), активно прибегал к привлечению советских ученых к работе в Китае [5, с. 153].

Стремительный экономический рост, переход к экономике на основе инноваций и развития информационных технологий, укрепление национального благосостояния связываются экспертами с опорой экономики Китая на научно-технологический комплекс. Без развития науки и технологий Китай не смог бы добиться таких ощутимых экономических и социальных результатов [6, с. 8].

Среди стратегических документов можно назвать решение по итогам Всекитайского совещания по вопросам науки и техники 1996 г., в котором четко определена ведущая роль науки как фактора экономического роста Китая и решения таких вопросов, как импортозамещение, проблема бедности, повышение производительности труда и увеличение ВВП.

В целом для Китая характерно использование программно-целевого подхода и плана в управлении научно-технологической областью. С 1980-х годов развитие науки было

подчинено программным документам — государственным программам НИОКР в области ключевых технологий (1982), высоких технологий (1986), внедрения научно-технических достижений (1990), приоритетных направлений фундаментальных исследований (1991). В 1996 г. министерство науки и технологий КНР запустило программу технологических инноваций. Особый интерес представляют специальные программы «Искра» для распространения науки в сельской местности, что существенно продвинуло решение проблемы бедности в китайской деревне, и программа «Факел», направленная на коммерциализацию научно-технических результатов. Благодаря программе «Факел» в Китае стали появляться высокотехнологичные промышленные парки.

В настоящее время в Китае действует долгосрочная программа развития науки до 2020 г., сочетающая в себе, с одной стороны, поддержку ключевых научных проектов со стороны государства, с другой — развитие промышленных инноваций и коммерциализации научных разработок в сотрудничестве с международным сообществом [7, с. 109]. С 1980-х годов Китай становится все более открытым для интернационализации науки, развития научно-технического сотрудничества. При этом Китай успешно использует научно-технический опыт других государств («копирование» достижений), а в последние годы активно наращивает импортозамещение и активно генерирует собственное научно-техническое знание («независимые локальные инновации») [6, с. 10].

В настоящее время нормативную основу регулирования научно-технической деятельности в Китае составляют следующие документы:

- Государственная программа долгосрочного и среднесрочного планирования развития науки и техники в 2006–2020 годах;

- Программа планирования повышения качества науки в стране в 2006–2010–2020 годах;

- Государственная долгосрочная и среднесрочная программа планирования развития талантов на 2010–2020 годы;

- закон КНР «О научно-техническом прогрессе» 1993 г. (в ред. 2007 г.), определяющий цели государственной поли-

тики в сфере науки и технологий, источники финансирования научных исследований, кооперацию научных учреждений и производственных предприятий;

- закон КНР «О распространении научно-технических знаний» (2002), направленный на популяризацию науки и повышение значения науки в общественном сознании;

- закон КНР «Об инновационной политике» (2002), имеющий своей целью коммерциализацию научно-технических продуктов в производстве;

- законы в сфере патентного и авторского права.

В числе интересных нормативных решений КНР относительно международного научно-технического сотрудничества можно назвать:

- программу Государственного научного фонда по финансированию обучения китайцев в зарубежных вузах (с 1978 по 2011 г. такое обучение прошли 2,4 млн чел.);

- программу возвращения ученых и специалистов, получивших образование за рубежом (треть из уехавших за 30 лет вернулась назад);

- сочетание опыта разных стран в управлении и организации науки: советская модель управления наукой через государственные академии наук и создание особых технологических зон по принципу Силиконовой долины (в Китае создано 55 зон развития высоких технологий, в которых резидентам предоставляются налоговые льготы, создаются кластеры и условия для интеграции науки и производства).

Международное научно-техническое сотрудничество Китая базируется на принципе открытости к зарубежным технологиям, научным достижениям, передовому опыту. Открытость к зарубежному опыту восходит к концу XIX — началу XX в., когда Китай отправлял своих студентов на учебу в американские и японские университеты. Так, предназначением университета Цинхуа был отбор китайских студентов для обучения в зарубежных университетах.

Следует отметить, что базовый закон КНР «О научно-техническом прогрессе» одной из целей правового регулирования определяет стимулирование международного научно-технического сотрудничества. В ст. 15 данного закона указы-

ваются, что правительство Китайской Народной Республики будет содействовать научно-техническому сотрудничеству и обмену с правительствами других стран и международными организациями, а также поощрять научно-исследовательские и технологические институты, учреждения высшего образования, ученых и техников, научно-технические общественные организации, а также предприятия и учреждения для осуществления международного научно-технического сотрудничества и обмена в соответствии с законом.

Особым образом в ст. 54 упомянутого закона определяются задачи государства и научных учреждений в поддержке приглашенных исследователей из иностранных государств и возвращении китайских ученых. Научным организациям вменяется в обязанность создавать все необходимые условия для работы и жизни тех китайских ученых, которые вернулись в Китай из-за границы для проведения исследований. Тем иностранным ученым, которые решили заниматься исследовательской работой в Китае, правительство гарантирует приоритетное право на постоянное проживание.

Источниками правового регулирования международного научно-технического сотрудничества в Китае являются международные обычаи и международные договоры в сфере научно-технического сотрудничества; законодательство КНР в сфере науки, инновационной деятельности и охраны интеллектуальной собственности (законы КНР, подзаконные акты в виде программ развития науки и техники); партийные документы (в силу своеобразия политической и правовой системы Китая). Китай выступает членом целого ряда международных организаций и участником универсальных и региональных многосторонних соглашений в сфере науки и технологий. В рамках ШОС наиболее тесное сотрудничество в сфере науки и техники Китай имеет с Российской Федерацией.

18 декабря 1992 г. в Пекине было заключено соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Китайской Народной Республики о научно-техническом сотрудничестве [8, с. 185]. Соглашением установлена взаимная заинтересованность в установлении прямых научных связей между исследовательскими институтами России

и Китая, финансирование совместных научных и инновационных проектов.

В названном соглашении определяются формы научно-технического сотрудничества:

- обмен специалистами в области науки и техники;
- обмен научно-технической информацией;
- передача научно-технических знаний и опыта;
- совместные научные и технологические исследования и разработки, а также организация совместных научно-исследовательских центров, лабораторий, научных групп и т. д.;
- организация семинаров, симпозиумов и конференций, научно-технических выставок по вопросам, представляющим взаимный интерес;
- другие формы научно-технического сотрудничества, которые будут определяться сторонами соглашения.

В целом соглашение носит рамочный характер и предполагает развитие конкретных мероприятий в сфере научно-технического сотрудничества в дополнительных договорах, национальном законодательстве и в форме поддержки различного рода научных проектов.

25 февраля 1993 г. к данному соглашению был подписан протокол между правительством Российской Федерации и правительством Китайской Народной Республики о принципах охраны и распределения прав на интеллектуальную собственность. Протоколом устанавливаются гарантии прав участников научно-технического сотрудничества на охрану интеллектуальной собственности: обязательное распределение прав на создаваемые в ходе научно-технического сотрудничества объекты; гарантии выплаты вознаграждения за созданные изобретения; порядок патентования изобретений и т. п.

Особо следует остановиться на программе сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири Российской Федерации и Северо-Востока Китайской Народной Республики (2009–2018 гг.), согласованной на уровне руководителей правительства России и Китая 23 сентября 2009 г. в Нью-Йорке. В программе наряду с пограничными вопросами, развитием транспорта, производства решаются вопросы создания и реализации совместных научных и инновационных

проектов [9, с. 54]. Так, в программе было предусмотрено создание особых научно-технических зон:

- зона в рамках российско-китайского парка по внедрению информационных технологий («один парк — три зоны») во Владивостоке;

- российско-китайская экспериментальная инновационная площадка «Техноград» в Партизанске;

- российско-китайский центр трансфера аграрных технологий в Амурской области;

- российско-китайские парки по внедрению информационных технологий в Харбине и Муданьцзяне («один парк — три зоны»);

- парк российско-китайского научного сотрудничества в Чанчуне;

- российско-китайский парк научно-технического сотрудничества в Ляонине;

- российско-китайский парк по внедрению высоких и инновационных технологий в Даляне.

Продолжится обсуждение вопроса о создании московского научно-технического парка российско-китайской дружбы.

Кроме того, в программе среди конкретных проектов заявлен целый ряд научно-технических исследований и инновационных производств:

- привлечение технологий холодного газодинамического напыления из России в Далянь;

- производство технологий по нанокompозитному укреплению металлов и их коррозионной стойкости в Даляне;

- электротехническая интеграция при производстве оборудования по утилизации и обработке электролитического серебра в Даляне;

- совместная разработка беззубчатых редукторов нового типа в Даляне;

- российско-китайское сотрудничество в области производства вакцин с рекомбинацией генов для предотвращения распространения и борьбы с вирусом гриппа в Даляне;

- создание российско-китайского центра по биологическим исследованиям и генной инженерии в Даляне.

Наука в Киргизской Республике переживает после распада СССР достаточно сложные времена — слабое финансирование, устаревшая материально-техническая база, низкий уровень денежного содержания ученых. В 2001 г. численность ученых Киргизии составляла 4 тыс. чел., в 2015 г. их число сократилось до 1913 чел. Финансирование научных исследований составляет всего 0,08 % от ВВП. Государство финансирует заработную плату и коммунальные услуги. На исследование и материально-техническую базу средства не выделяются. Преимущественно научные исследования проводятся при поддержке и совместно с Россией в рамках международных научных проектов.

Управление и координация научных исследований осуществляется правительством Киргизии, Советом по науке, инновациям и новым технологиям при премьер-министре Киргизии, Министерством образования и науки Киргизской Республики и Академией наук Киргизии (была создана как филиал АН СССР в 1954 г.).

Правовое регулирование международного научно-технического сотрудничества в Киргизской Республике основывается на следующих источниках:

1. Законы Киргизии в сфере науки — «О науке и об основах научно-технической политике» от 16 июня 2017 г. и «О национальной Академии наук» от 25 июля 2002 г.

Следует отметить, что закон Киргизии «О науке и об основах научно-технической политики» среди принципов научно-технической политики определяет принцип максимального использования возможностей мировой науки и международного научно-технического сотрудничества для обеспечения научно-технического прогресса. Кроме того, закон содержит самостоятельную главу о международном научно-техническом сотрудничестве, в которой определяются направления сотрудничества (совместные научные исследования, научные конференции, мобильность ученых и т. п.).

Закон «О национальной Академии наук» среди задач Академии наук Киргизии определяет развитие международного научно-технического сотрудничества и в ст. 23 устанавливает полномочия Академии наук на осуществление международных связей.

2. Подзаконные акты.
3. Международные договоры.

В числе международных договоров Киргизии можно выделить документы СНГ о научно-техническом сотрудничестве:

— Соглашение о прямых научно-технических связях в рамках Содружества Независимых Государств от 13 марта 1992 г.;

— Соглашение о совместном использовании научно-технических объектов в рамках Содружества Независимых Государств от 13 марта 1992 г.;

— Соглашение о сотрудничестве в области подготовки научных и научно-педагогических кадров и нострификации документов об их квалификации в рамках Содружества Независимых Государств от 13 марта 1992 г. и другие соглашения.

Интересными представляются соглашения России и Киргизии в части реализации совместных научных проектов и создания научных установок:

— Соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Киргизской Республики о создании международного научно-исследовательского центра — геодинамического полигона в г. Бишкек от 31 декабря 1997 г.;

— протокол между правительством Российской Федерации и правительством Киргизской Республики о правовом и имущественном статусе научной станции и опытно-методической электромагнитной экспедиции Объединенного института высоких температур Российской академии наук в г. Бишкеке от 31 декабря 1997 г.;

— Соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Киргизской Республики о внесении изменений в протокол между правительством Российской Федерации и правительством Киргизской Республики о правовом и имущественном статусе научной станции и опытно-методической электромагнитной экспедиции Объединенного института высоких температур Российской академии наук в г. Бишкеке от 31 декабря 1997 г. и в соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Киргизской Республики о создании международного научно-исследовательского центра — геодинамического полигона в г. Бишкеке от 31 декабря 1997 г.

4. Международные обычаи, которые в основном выражаются в виде сложившихся в международной практике форм научной деятельности — проведение научных мероприятий для обнародования результатов исследований, обмен учеными и пр.

Таким образом, своеобразной чертой науки в Киргизии выступает ориентация на международное сотрудничество, преимущественно с Россией, как фактор выживания научного сектора. Финансирование крупных научных тем и мероприятий основано на международных договорах и грантах Российской Федерации. Так, в районе села Чон Курчак действует российская научная станция по изучению космических процессов. Научная станция РАН в г. Бишкеке осуществляет исследования по целому ряду научных проектов за счет средств грантов Российского научного фонда (исследование глубинного строения земной коры и верхней мантии Тянь-Шаня и сопредельных территорий на базе комплекса геофизических методов, в том числе сейсмологических, геомагнитных, электроразведочных, гравиметрических и других методов) изучение современных геодинамических процессов как основы прогноза землетрясений.

Итак, следует констатировать слабую интеграцию в сфере науки и техники и соответствующее правовое регулирование научно-технического сотрудничества в рамках ШОС. Научно-техническое сотрудничество преимущественно строится на двухсторонней основе между государствами — членами ШОС. Причем такие соглашения в основном заключены каждой из стран — участниц ШОС с Российской Федерацией. Россия в рамках ШОС выступает интегратором научно-технического сотрудничества и инициирует совместные научно-технические проекты.

Литература

1. Документы ШОС [электронный ресурс]. URL: <http://rus.sectsko.org/documents/> (дата обращения: 01.07.2019).
2. Рейтинг ведущих стран мира по затратам на науку [электронный ресурс]. URL: <https://issek.hse.ru/news/221864403.html> (дата обращения: 01.07.2019).

3. Салицкий А. И. Истоки подъема Китая и цивилизационный дискурс // Китайская цивилизация в глобализирующемся мире: в 2-х т. / отв. ред. В. Г. Хорос. М.: ИМЭМО РАН, 2014. Т. 2.
4. Салицкий А., Салицкая Е. Наука и техника Китая на мировом рынке // Перспективы. 2015. № 1. С. 66–78.
5. Виноградов А. Е., Салицкая Е. А., Салицкий А. И. Наука и техника в Китае: состоявшаяся модернизация // Вестн. РАН. 2016. Т. 86. Ч. 2.
6. Салицкая Е. А. Научно-технологический комплекс КНР: опыт развития // Наука. Инновации. Образование. 2013. № 13.
7. Зубарев А. Е., Белевич Е. А., Петрова Е. А. Анализ стратегии развития научно-технического потенциала КНР // Вестн. ТОГУ. 2017. № 2 (45). С. 109–116.
8. Действующие международные соглашения о научно-техническом сотрудничестве. М., 2009. С. 185–192.
9. Иванов С. А. Программа сотрудничества восточных регионов России и северо-восточных регионов Китая: политическая значимость и экономическая эффективность // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2018. № 1 (82). С. 54–65.

ИНСТИТУТ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ (по материалам Республики Казахстан)

А. Б. Кайжакпарова

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан
ведущий научный сотрудник
кандидат юридических наук, доцент
aida_12@mail.ru, gutiera1206@gmail.com

Статья посвящена институту представительства в административном судопроизводстве, а также влиянию гражданско-процессуального, уголовно-процессуального, административно-деликтного законодательства на формирование института представительства в проекте Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан. Институт представительства имеется во всех процессуальных законах, однако его конструкция различна с учетом состава участников конкретного судопроизводства. Представители в судебном процессе оказывают квалифицированную юридическую помощь сторонам и заинтересованным лицам. Институт представительства, бесспорно, является важнейшей составляющей права на судебную защиту, но при этом остается много вопросов, которые не учитываются положениями проекта Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан и нуждаются в разрешении.

Ключевые слова: представительство, представитель административного судопроизводства, представительство по поручению, законный представитель, палата юридических консультантов, доверенность, письменное уведомление о защите.

The article is devoted to the representation of the institute in administrative proceedings. The author considers questions of representation at the institute in administrative proceedings, as well as formation of the civil-procedural, criminal-procedural, administrative-tactical legislation in institute representation in the project of the Administrative Procedural Code of the Republic of Kazakhstan. The institute is represented in all procedural laws, but its design is distinctive with the participation of concrete producers of the production process. The presidents of the proceedings are accredited by the lawyer and assisted by lawyers. The institute of representation, unmanaged, is the most important part of the law, but many of the questions remain unchanged, and they do not need to be discussed in the Administrative Procedural Code of the Republic of Kazakhstan.

Key words: representation, representation of administrative proceedings, representation on the merits, lawyer representation, chamber of legal advisers, trustworthiness, pardon notice.

В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 г. [1] отмечается необходимость развития административного процессуального права, вершиной которого должно стать принятие Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан (далее — АППК). Реализация поставленных президентом Республики Казахстан задач требует проведения глубокого научного исследования содержания, предмета и видов административных процессуальных отношений. Вопросы содержания административного процесса, функционирования органов государственного управления, порядка взаимоотношений государственных органов и граждан, разрешения конфликтов публично-правового характера в Казахстане продолжительное время оставались без должного внимания. Однобокое понимание административного процесса как формы односторонней властной воли государственных органов привело к разрозненности нормативных правовых актов, отсутствию комплексного адекватного правового регулирования административных процессуальных отношений [2, с. 36]. Десятилетиями административная юрисдикция отождествлялась с производством по делам об административных правонарушениях, а Кодекс об административных правонарушениях — с административным процессом. Наличие административной юстиции отрицалось вообще. Споры публичного правового характера рассматривались и продолжают рассматриваться в Республике Казахстан по правилам Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан (далее — ГПК РК), что может существенно нарушать права и свободы граждан, поскольку речь идет о споре административном. В этом контексте сохраняют актуальность вопросы научного осмысления содержания управленческих и юрисдикционных административных процессуальных отношений и законодательной регламентации административного процесса, включающей институт представительства в административном судопроизводстве, которому и посвящена данная статья.

Актуальность развития института представительства в административном судопроизводстве возросла в связи

с обсуждением проекта АППК¹, где отсутствует отдельный раздел, регулирующий данный институт в административном судопроизводстве. В проекте АППК имеется лишь отсылочная ст. 25, в соответствии с которой «представительство в административном судопроизводстве осуществляется по правилам Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан». Отсутствие в АППК раздела, регулирующего институт представительства в административном судопроизводстве, является, на наш взгляд, пробелом.

Институт представительства имеется во многих законодательных актах Республики Казахстан, однако его конструкции отличаются в зависимости от состава участников.

Несмотря на большое сходство с институтами представительства, закрепленными гражданским процессуальным и уголовным процессуальным законодательством, представительство в административном судопроизводстве имеет некоторые особенности и поэтому должно быть сформировано в проекте АППК как самостоятельный институт, как, например, оно оформлено в нормативных актах, регулирующих административное судопроизводство во многих странах ближнего и дальнего зарубежья (России, Армении, Эстонии, Германии, Грузии, Киргизии).

Далее постараемся проанализировать ряд обстоятельств, подтверждающих необходимость единообразного правового регулирования института представительства в проекте АППК, обусловленную специфическими особенностями процессуальной формы разрешения публично-правовых споров, являющихся основным источником административной судебной юрисдикции.

Первым обстоятельством, подтверждающим, что институт представительства должен быть закреплен в отдельной главе проекта АППК, является наличие нового, ранее казахстанскому законодательству не известного субъекта — административного органа, под которым в соответствии со ст. 21 про-

¹ Проект Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан размещен на интернет-ресурсах Министерства юстиции Республики Казахстан и Верховного суда Республики Казахстан, которые являются его соразработчиками.

екта АППК понимается государственный орган, орган местного самоуправления, государственное юридическое лицо, а также иная организация, которые в соответствии с законами Республики Казахстан наделены полномочиями по принятию административного акта, совершению административного действия (бездействия).

Административный орган в соответствии с проектом АППК выступает участником административного судопроизводства и может иметь своего представителя. В силу данного обстоятельства должно измениться и название представителя — «представитель административного органа». Более того, считаем, что было бы правильным обозначить его как законного представителя административного органа, в роли которого выступает его руководитель либо иное уполномоченное должностное лицо.

Далее, проект АППК, помимо специального субъекта, вводит ряд новых институтов, которые также неизвестны гражданскому законодательству. Одним их таких институтов является денежное взыскание (ст. 127 проекта АППК). Учитывая данный момент, в проекте АППК должны содержаться нормы, регулирующие порядок наложения денежного взыскания, в том числе на представителей. Так, в соответствии проектом АППК суд налагает денежное взыскание на физическое лицо, должностное лицо, юридическое лицо либо его представителя за невыполнение требования, запроса суда, неявку в суд лица, участвующего в деле, несвоевременное извещение суда, несвоевременное представление отзыва. Из положения данной статьи следует, что наложению денежного взыскания подвергаются и представители.

Во-первых, в данном случае недостатком, на наш взгляд, является отсутствие словосочетания «либо его представителя» после слов «физического лица», так как физическое лицо, как и юридическое, может иметь представителя, являющегося участником административного процесса.

Во-вторых, в данной части отсутствует информация об административном органе и его представителе, которые, руководствуясь логикой, также могут быть подвергнуты денежному взысканию по вышеуказанным основаниям.

В-третьих, согласно ст. 196 ГПК РК, неявка представителя лица, участвующего в деле, извещенного о времени и месте судебного заседания, не является препятствием к рассмотрению дела. Суд может отложить разбирательство дела по ходатайству истца, ответчика либо третьего лица в связи с неявкой в судебное заседание его представителя по уважительной причине. Отсюда следует, что за неявку в суд представителя без уважительной причины, руководствуясь проектом АППК, суд может наложить на него денежное взыскание, о чем не указано в ГПК РК. Это еще одно основание, подтверждающее необходимость наличия отдельного раздела, регулирующего институт представительства в административном процессе.

Также хотелось бы выделить ряд коллизий, имеющих в ГПК РК, рассмотрение и разрешение которых позволило бы в проекте АППК отразить институт представительства с учетом наших предложений.

Как было отмечено, институт представительства в административном судопроизводстве по действующему законодательству регулируется ГПК РК, в котором этому институту посвящена гл. 6 «Представительство в суде», выделяющая два вида представительства: законное представительство и представительство по поручению.

Следует отметить, что в ГПК в разделе «Производство по делам об ограничении дееспособности гражданина, о признании гражданина недееспособным, об ограничении или о лишении несовершеннолетнего в возрасте от 14 до 18 лет права самостоятельно распоряжаться доходами» содержится норма, предусматривающая представительство по назначению. Однако на наш взгляд, упоминание о данном виде представительства должно быть в специальной главе «Представительство в суде», как, например, сделано в Кодексе административного судопроизводства РФ (ст. 54 этого кодекса предусматривает все условия вступления в дело представителя: законное, по поручению и по назначению) [10] и в Кодексе административного судопроизводства Республики Армения (ст. 22 так же предусматривает все виды представительства) [11].

Согласно ГПК РК, при рассмотрении административных дел граждане вправе вести свои дела в суде лично или через

представителей, при этом личное участие в деле гражданина не лишает его права иметь по этому делу представителя. В данном контексте, по нашему мнению, законодатель заведомо ограничил количество представителей, выступающих от имени граждан — «иметь по делу представителя». Так, например, в соответствии со ст. 22 Кодекса административного судопроизводства Республики Армении «стороны вправе совершать процессуальные действия в суде лично либо через одного или нескольких представителей», и ст. 29 АПК Киргизской Республики также закрепляет норму, в соответствии с которой «сторона вправе совершать процессуальные действия в суде лично либо через одного или нескольких представителей». Таким образом, учитывая международный опыт, считаем уместным закрепить право граждан по самостоятельному определению количества представителей в зависимости от желаний, возможностей и сложности дела. Так, предлагается изложить данную норму в проекте АППК РК в следующей редакции: «Граждане вправе вести свои дела в суде лично или через одного или нескольких представителей».

Также, как считают некоторые ученые [16], формулировка «личное участие в деле гражданина не лишает его права иметь по этому делу представителя» содержит один недостаток, заключающийся в том, что не учитывается, что неличного участия гражданина в деле быть не может, поэтому формулировка «личное участие в деле» фактически лишена смысла, и в административном законодательстве следовало бы говорить о личном участии гражданина не в деле, а в судопроизводстве по административному делу, как сделано в административно-процессуальных кодексах некоторых государств. Так, например, в АПЗ Латвийской Республики указано, что участник административного процесса может участвовать в процессе при помощи или посредничестве представителя, в АПК Эстонской Республики — «участник процесса может участвовать в административном судопроизводстве лично или через представителя».

Кроме того, в проекте АППК имеется определение понятия «административное дело» (принятое к производству административного органа, должностного лица или суда тре-

бование о разрешении правового спора между субъектами публично-правовых отношений, а также материалы, относящиеся к спору, и другие материалы, фиксирующие осуществление административной процедуры), содержание которого подтверждает отсутствие возможности «неличного» участия в деле физического лица.

Ст. 62 ГПК регулирует порядок участия в деле законных представителей. Так, в соответствии с п. 4 ст. 62 ГПК РК законные представители могут поручить ведение административного дела в суде избранному ими представителю. В таком случае речь идет об их праве. Вместе с тем недостатком правового регулирования в данном случае является то, что в приведенных нормах ничего не говорится о требованиях, предъявляемых к избираемым гражданам, являющимся законными представителями, в качестве добровольных представителей по административным делам, в результате чего можно прийти к выводу, что таковыми могут быть любые дееспособные лица, за исключением установленных п. 2 ст. 59 ГПК РК. Таким образом, выявляется очередная коллизия. Для решения этой проблемы предлагается дополнить п. 4 ст. 62 ГПК РК и изложить его в следующей редакции: «Законные представители совершают от имени представляемых все процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемым, с ограничениями, предусмотренными законом. Законные представители могут поручить ведение дела в суде другому представителю, которым может быть лицо, предусмотренное ст. 58 настоящего Кодекса».

Одним из представителей по поручению в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 58 ГПК РК является один из соучастников по поручению других соучастников. По нашему мнению, понятие слова «соучастник» ассоциируется с уголовным термином, а именно в негативном понимании — как соучастник совершенного деяния. В данном же случае в ГПК РК имеются в виду случаи, когда в споре участвует несколько заинтересованных лиц, и от имени этой группы лиц выступает уполномоченное лицо. В связи с этим предлагается заменить слово «соучастник» на «совместно уполномоченное лицо» по опыту Германии (§ 67a Административно-процессуального кодекса

Германии) либо «общий представитель» по опыту Эстонии (ст. 34 Административно-процессуального кодекса Эстонской Республики). Другим вариантом решения данного вопроса является уточнение в проекте АППК правового статуса административного соучастника по опыту Азербайджана (ст. 30 Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики). В таком случае предлагается в проекте АППК предусмотреть норму в следующей редакции: «Несколько лиц, которые имеют совместные правовые интересы в отношении предмета спора или права и обязанности которых опираются на одни и те же фактические и правовые основания, могут выступать в суде как процессуальные соучастники в качестве совместных истцов или совместных ответчиков».

Нормы ГПК РК содержат, на наш взгляд, еще ряд замечаний формально-юридического характера. Такие недостатки, в частности, имеют место при определении круга субъектов, которые могут выступать в роли представителя по поручению. В соответствии с ГПК РК представителями по поручению могут быть лица, являющиеся членами палаты юридических консультантов, порядок деятельности которых регулируется законом Республики Казахстан от 5 июля 2018 г. «Об адвокатской деятельности и юридической помощи». Обратившись к данному закону, в частности к ст. 75, мы видим, что юридическим консультантом является физическое лицо, имеющее высшее юридическое образование, стаж работы по юридической специальности не менее двух лет, прошедшее аттестацию, являющееся членом палаты юридических консультантов и оказывающее юридическую помощь. При осуществлении данного правового регулирования не было учтено, по нашему мнению, что имеются случаи, когда обладатели научной степени кандидата либо доктора юридических наук не имеют высшего юридического образования, но при этом их профессиональные навыки, а также знание законодательства находятся на достаточно высоком уровне. Но из закона следует, что доктор юридических наук, не имеющий высшего юридического образования, не вправе быть членом палаты юридических консультантов.

Кроме того, можно привести массу оснований, когда представительство может осуществляться иначе в зависимости от характера спора. К примеру, представителем может быть педагог, строитель, бухгалтер и т. п. Таким образом, законодательное ограничение по наличию высшего юридического образования нарушает права конкретного лица.

Отмечая существенный вклад, который внесли многие ученые в формирование и развитие института представительства (И. Ш. Борчашвили, З. Х. Баймолдина, М. А. Аленов), необходимо отметить, что в Казахстане отсутствует комплексное исследование указанного института в административном судопроизводстве, актуальность которого возрастает в связи с разработкой проекта АППК и внесением его в парламент Республики Казахстан согласно Плану законопроектных работ правительства Республики Казахстан на 2019 г. Об отсутствии комплексного исследования института представительства в административном судопроизводстве свидетельствует отсутствие законодательного регулирования этого института, которое имеет свои специфические особенности (наличие специальных субъектов, новых институтов и т. д.), отличные от представительства, урегулированного гражданско-процессуальным законодательством.

В науке административного права и правоприменительной практики представительство занимает особое место в силу своей важности и своеобразия. Это институт, обладающий большим набором признаков и особенностей. Представительство не является неизменным, а наоборот, в силу действия объективных факторов подвергается постоянному изменению. Поэтому проект АППК РК, не меняя сущности представительства, должен ввести ряд новшеств и понятий, что должно послужить объективным подтверждением значимости данного института в настоящий момент.

Таким образом, подводя итог сказанному и в целях совершенствования института представительства в административном судопроизводстве, можно сделать общий вывод: необходимо выработать единое понятие административного процессуального представительства, законодательно закрепить правовой статус представителей, а также круг их прав и обязанностей в проекте АППК.

Литература

1. О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 г.: указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г. № 858 // Казахстанская правда. 27 августа 2009 г.
2. Нугманова Э. А. Содержание административных процессуальных правоотношений // Право и государство. 2013. № 2 (59).
3. Гражданский кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 1994 г. № 268–XIII [электронный ресурс] // ИПС «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz> (дата обращения: 19.02.2019).
4. Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 г. № 377-V ЗРК [электронный ресурс] // ИПС «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz> (дата обращения: 19.02.2019).
5. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2015 г. № 231-V ЗРК [электронный ресурс] // ИПС «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz> (дата обращения: 19.02.2019).
6. Об административных правонарушениях: кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 г. № 235-V ЗРК [электронный ресурс] // ИПС «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz> (дата обращения: 19.02.2019).
7. Чернов Ю. И. Соотношение уголовного судопроизводства с процессуальной формой административной ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2002.
8. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам адвокатской деятельности юридической помощи: закон Республики Казахстан от 5 июля 2018 г. № 177-VI ЗРК [электронный ресурс] // ИПС «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz> (дата обращения: 19.02.2019).
9. Об адвокатской деятельности и юридической помощи: Закон Республики Казахстан от 5 июля 2018 г. № 176-VI ЗРК [электронный ресурс] // ИПС «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz> (дата обращения: 19.02.2019).
10. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/ (дата обращения: 19.02.2019).
11. Кодекс административного судопроизводства Республики Армении от 5 декабря 2013 г. // Сборник законодательных актов по административному судопроизводству. 3-е изд. М.: Инфотропик Медиа, 2018. С. 65–190.
12. Административно-процессуальный кодекс Германии от 29 марта 1991 г. // Сборник законодательных актов по административному судопроизводству. 3-е изд. М.: Инфотропик Медиа, 2018. С. 191–276.
13. Административно-процессуальный закон Латвийской Республики с изменениями, которые вступили в силу 1 марта 2017 г. // Сборник законодательных актов по административному судопроизводству. 3-е изд. М.: Инфотропик Медиа, 2018. С. 461–615.

14. Административно-процессуальный кодекс Эстонской Республики от 29 марта 2015 г. // Сборник законодательных актов по административному судопроизводству. 3-е изд. М.: Инфотропик Медиа, 2018. С. 617–789.
15. Административно-процессуальный кодекс Киргизской Республики от 25 января 2017 г. // Сборник законодательных актов по административному судопроизводству. 3-е изд. М.: Инфотропик Медиа, 2018. С. 327–459.
16. Ивакин В. Н. Представительство в административном судопроизводстве [электронный ресурс]. URL: [//cyberleninka.ru/article/v/predstavitelstvo-v-administrativnom-sudoproizvodstve](http://cyberleninka.ru/article/v/predstavitelstvo-v-administrativnom-sudoproizvodstve) (дата обращения: 13.05.2019).

АКАДЕМИЧЕСКОЕ МОШЕННИЧЕСТВО ПРИ ПОДГОТОВКЕ НАУЧНЫХ КАДРОВ В КАЗАХСТАНЕ: АНАЛИЗ НЕКОТОРЫХ ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ И ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

А. К. Кайшатаева

Казахский гуманитарно-юридический инновационный университет
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
кандидат юридических наук
aselkz@list.ru

Процесс подготовки научных кадров — область, подверженная кардинальному реформированию. Изначально закрепленные процедуры были направлены на возможность сохранения традиций и унифицированного подхода в государствах постсоветского пространства. Однако, приобретая независимость, любое государство стремится создать национальную модель собственного развития науки и технологий, при этом не только пытаясь воспринимать и анализировать имеющийся опыт, но и обращаясь к опыту других государств, адаптируя научную деятельность к новым интеграционным процессам. Республика Казахстан не стала исключением. Подготовка научных кадров посредством программ магистратуры и докторантуры, стремительное развитие информационных технологий требовали иного подхода в ведении, демонстрации результатов научных исследований, измерении востребованности проводимых исследований. Однозначно на первый план в этом процессе вышел вопрос предупреждения явлений плагиата и привитие правовой культуры непринятия любых форм незаконного заимствования в деле подготовки научных кадров в организациях образования. Целью данной статьи является анализ некоторых правовых средств регулирования процесса противодействия фактам академического мошенничества и их практической реализации в Республике Казахстан. По результатам анализа сделаны выводы о современном состоянии реализации правовых норм в вышеуказанной области.

Ключевые слова: плагиат, академическое мошенничество, законное заимствование, антиплагиат, научные кадры, интеллектуальная собственность, диссертация.

The process of training scientific personnel is an area subject to radical reform. Initially fixed procedures were aimed at the possibility of preserving traditions and a unified approach in the post-Soviet states. However, in acquiring independence, any state strives to create a national model of its own development of science and technology, while trying to perceive and analyze not only existing experience, but also turning to the experience of other states, adapting scientific activities to new integration processes. The Republic of Kazakhstan is no exception, the training of scientific personnel through the master's and doctoral programs, the rapid development

of information technology required a different approach in managing, demonstrating the results of scientific research, measuring the relevance of the research. Clearly, to the fore, in this process, the issue of preventing plagiarism phenomena and inculcating the legal culture of not accepting any form of illegal borrowing in the training of scientific personnel in educational organizations came out. The purpose of this article is to analyze some legal means of regulating the process of countering the facts of academic fraud and their practical implementation in the Republic of Kazakhstan. According to the results of the analysis, conclusions were made of the current state of implementation of legal norms in the above area.

Key words: plagiarism, academic fraud, legal borrowing, anti-plagiarism, scientific personnel, intellectual property, thesis.

Право интеллектуальной собственности на современном этапе является одним из наиболее уязвимых институтов гражданского права. И связано это, прежде всего, с развитием информационных технологий и в частности Интернета. Зачастую использование чужого труда, выложенного в общем доступе, для написания реферата, статьи или диссертации в процессе обучения не считается чем-то опасным и тем более не заставляет обучающегося задуматься об уголовном правонарушении, а принимающего данную работу преподавателя — о соучастии в данном деянии.

Преодоление данной ситуации — одна из задач государственной политики в области образования. Однако государственные механизмы воздействия на подобного рода общественные отношения ограничены только нормотворческими процессами. Так, со стороны государства принят ряд программных документов, законодательных и подзаконных актов, призванных содействовать правовому урегулированию вопросов контроля фактов академического мошенничества в Казахстане, среди них: Государственная программа развития образования и науки Республики Казахстан на 2016–2019 гг., где первой проблемой в области высшего образования указана проблема разрыва образования и науки и в качестве важной цели преобразований ставится интеграция образования, науки и инноваций [1]; закон Республики Казахстан «О науке» от 18 февраля 2011 г., где ставятся вопросы мониторинга и оценки результатов научной деятельности [2]; Гражданский кодекс Республики Казахстан [3], закон Республики Казахстан

«Об авторском праве и смежных правах» от 10 июня 1996 г., где предусмотрены вопросы правовой охраны объектов интеллектуальной деятельности и защиты неправомерного использования данных объектов [4]; Уголовный кодекс Республики Казахстан, где закреплены нормы об уголовной ответственности за присвоение авторства и принуждение к соавторству (ст. 198) [5]; приказ министра образования и науки от 31 марта 2011 г. «Об утверждении Правил присуждения степеней», где утверждены условия проверки докторских диссертаций на плагиат при прохождении процедуры защиты и др. [6]. Наличие данных норм, однако, имеет скорее декларативный характер, и возможность их практической реализации недостаточно высока в силу отсутствия понятийного аппарата, норм реализации вышеуказанных целей, а также норм, регулирующих вопросы этики субъектов академической среды на всех уровнях образования и т. п.

Изменение данного понимания должно осуществляться комплексно, посредством не только совершенствования правовых норм и методов их реализации на государственном уровне, но и создания условий в организациях образования для формирования культуры научного заимствования.

В рамках статьи хотелось бы остановиться на некоторых правовых аспектах плагиата как формы академического мошенничества:

1. Определение сущности плагиата и правовых основ его закрепления.
2. Реализация правовых норм о недопущении плагиата и последствий академического мошенничества в организациях высшего образования.
3. Создание превентивных мер в вузе, направленных на недопущение этих фактов.

Если обращаться к правовой основе регулирования плагиата, то в законодательстве Республики Казахстан, так же как и в российском законодательстве, определение данного термина обходят стороной. На основании тех норм, которые есть на данный момент в наличии, можно определить только, что законодатель косвенно (через норму Уголовного кодекса) определяет плагиат как присвоение авторства (ст. 198 УК

РК). Эта статья в общем посвящена нарушению авторских и смежных прав, объективная сторона звучит так: «Незаконное использование объектов авторского и/или смежных прав, а равно приобретение, хранение, перемещение или изготовление контрафактных экземпляров объектов авторского права и/или смежных прав в целях сбыта либо присвоение авторства или принуждение к соавторству» [5]. В целях разграничения нарушений вполне ясно, что к плагиату не относится незаконное использование объектов интеллектуальной собственности, ведь должно быть четкое понимание того, что плагиат — это присвоение чужого интеллектуального труда, т. е. выдавание себя за автора чужого произведения, а не пиратство или контрафакция. То есть это и есть важный критерий разграничения. Не является исключением и понуждение к соавторству, хотя результатом такого понуждения и невозможности определить вклад каждого из соавторов может быть также наличие фактов плагиата, но данный факт должен доказываться отдельно. Тогда как само понуждение к соавторству к плагиату приравнять нельзя. Из вышесказанного можно определить, что несмотря на отсутствие прямой дефиниции термина «плагиат» в нормах Казахстана его можно определить как присвоение авторства. Более того, данного рода нарушение сразу относится к уголовному правонарушению, т. е. о плагиате в рамках закона РК «Об авторском и смежных правах» [4] как о виде нарушения прямого указания нет, такая же ситуация и в Кодексе РК об административных правонарушениях [7]. Получается, если дипломной, диссертационной работе, научной статье, реферате, любой письменной работе есть заимствование без указания автора — это уголовное правонарушение. При этом, в отличие от Уголовного кодекса Российской Федерации, для казахстанского законодательства не требуется наличие вреда.

Рассмотрев правовые основы в рамках кодифицированных нормативных актов, содержащие общие нормы, считаем необходимым рассмотрение норм частных, регулирующих подобного рода отношения в рамках системы высшего образования. Согласно Государственному общеобразовательному стандарту послевузовского образования, утвержденному при-

казом министра образования и науки РК от 31 октября 2018 г. № 604, «магистерская диссертация (проект) обязательно проходит проверку на предмет плагиата, правила и порядок проведения которой определяются вузом самостоятельно» (п. 33), «докторская диссертация проходит проверку на предмет заимствования без ссылки на автора и источник заимствования (проверка диссертации на предмет плагиата), которая осуществляется Национальным центром государственной научно-технической экспертизы» (п. 87) [8]. Данные требования не установлены при выполнении дипломных работ (проектов) в рамках бакалавриата.

Проанализировав эти нормы в рамках высшего образования, можно сделать вывод о сложности реализации, правовой разрозненности и обтекаемости вопросов присвоения авторства в рамках подготовки кадров вообще и научных кадров в частности.

Если говорить об анализе реализации имеющихся норм, то встает вопрос о том, как возможно реализовать вышеуказанные нормы в высшем учебном заведении, причем законодатель предоставляет самостоятельность вузам в этом вопросе. Подтверждением служит тот факт, что по современным стандартам образования большая часть образовательного процесса отдана самостоятельному обучению. И чем выше ступень образования, тем больше самостоятельности в работе предлагается студентам, магистрантам и докторантам. Несомненно, самостоятельность в обучении имеет множество положительных моментов, но студенты, поступая в вуз с уровнем школьной подготовки, зачастую не готовы к научным компонентам в образовательном процессе вуза и толкуют предоставленную им в работе самостоятельность в ущерб развитию собственного творческого потенциала. В дополнение форсированное развитие научно-технического прогресса в настоящее время предоставляет большое количество возможностей использования чужого интеллектуального труда посредством сетевых информационных ресурсов.

Так изначально неосознанно — в силу отсутствия соответствующих знаний и навыков при выполнении студенческих работ, легкой доступности информации — допускаются дей-

ствия неправомерного заимствования чужого интеллектуального труда, далее же в результате уже сформировавшейся (под действием незнания, отсутствия адекватной ответственности, недонесения организацией образования принципов научного исследования) модели поведения неосознанное заимствование перерастает в намеренное мошенничество.

Если рассматривать механизмы противодействия незаконному заимствованию в высших учебных заведениях, то начать нужно с правовых средств защиты. Если рассматривать правовую основу, то можно определить, что установленных в нормативных актах прямых средств пресечения, наказания фактов плагиата среди студенческого сообщества нет. При выполнении дипломной работы необходимость проверки на незаконное заимствование вообще не ставится в качестве требования. На уровне выполнения магистерской и докторской диссертации требование обязательно, и отсутствие проверки на плагиат ведет к невозможности защитить данную работу. Однако сам вопрос проверки на плагиат, например магистерской диссертации, остается в процедурном поле исключительно вуза. При этом рынок электронных программ для проведения подобных проверок в Казахстане сводится к трем наиболее распространенным программам: Антиплагиат.ru (Россия), StrikePlagiarism.com (Польша), программа АО «НЦНТИ» (Казахстан). Все они имеют свои плюсы и минусы и различный подход к таким ключевым показателям, как оригинальность, заимствование, цитирование. При этом разбирать эти программы и их эффективность не входит в цель данного исследования, демонстрация проведена только с целью показать разрозненность в данном направлении. Более того, буквально толкуя нормы о проверке работ, можно усмотреть и возможность экспертной проверки и оценки работ без использования специальных программных продуктов. Как видно из краткого анализа, и проверка на плагиат с использованием компьютерных программ, и проверка при помощи людей-экспертов может в той или иной мере допустить наличие фактов незаконного заимствования и не может гарантировать полного исключения подобных действий со стороны обучающихся.

Далее, если же факт плагиата будет обнаружен, то какие последствия может применить вуз? В данном случае предусмотренное уголовным законодательством наказание не в счет, ведь ни один уважающий себя вуз не перенесет данное действие в уголовную сферу. Это, конечно, может сделать автор, чей объект был присвоен, но это также малоочевидный факт, и даже если такая возможность есть и не каждый автор воспользуется ей. Ни одному автору не нужно, чтобы студент, использовавший его труды, понес наказание, пусть в виде штрафа, но на счет государства. Единственное, что могло бы быть, — это аннуляция защиты диссертации, но законом данная мера предусмотрена только для докторантов. Это положение было введено приказом министра образования и науки РК от 24 мая 2019 г. № 230, где прописываются изменения к Правилам присуждения степеней, утвержденным приказом министра образования и науки Республики Казахстан от 31 марта 2011 г. № 127:

«В диссертации отмечаются ссылками:

- 1) источники цитируемых материалов или отдельных результатов с указанием полных выходных данных;
- 2) охранные документы на разработки, полученные им самостоятельно или в соавторстве;
- 3) научные работы по теме диссертации, выполненные им самостоятельно или в соавторстве.

В случае использования заимствованного материала без ссылки на автора и источник заимствования диссертационным советом или комитетом принимается отрицательное решение без права повторной защиты». Мера достаточно жесткая, но реализация положена только на уровень программного продукта, причем не любого, а только АО «НЦНТИ».

В рамках защиты магистерской диссертации и дипломной работы такие нормы и последствия не предусматриваются. Более того, при выполнении работы магистрантом или студентом бакалавриата нельзя однозначно утверждать, что он является автором этой работы. Ведь он лишь обучающийся, который выполняет работу, и даже если был допущен факт заимствования, то к плагиату его отнести невозможно — это всего лишь незаконное использование объекта интеллекту-

альной собственности без указания имени автора, что считается наказуемым нарушением лишь в случае наличия коммерческой выгоды (ГК РК) или умысла на сбыт (УК РК).

Исходя из всего вышесказанного, можно сделать вывод о том, что несмотря на все правовые условия, которые будет устанавливать государство на законодательном уровне, тотально избавиться от фактов академического мошенничества невозможно. И здесь главным механизмом противодействия этим фактам будет являться формирование в вузе такой политики, при которой данные факты можно минимизировать, и это в силах собственно самого учебного заведения и профессорско-преподавательского состава. В данном направлении нужно комплексно внедрять и применять различные меры, наиболее эффективные из которых:

1. Установка и использование качественных и разнообразных программных продуктов по выявлению плагиата.

2. Формирование собственной внутривузовской электронной базы трудов обучающихся и ППС и принятие мер для создания единой базы трудов по всем вузам Казахстана в целях обмена и мониторинга информации.

3. Обучение в вузе команды экспертов, которые на своем уровне после проведения машинных проверок могут определить факты наличия или отсутствия заимствования и законности или незаконности заимствования.

4. Введение в рабочие учебные планы всех образовательных программ дисциплины, обучающей студентов академическому письму, умению заимствовать, принципам научной этики, правовым последствиям. Это поможет формированию иного сознания, навыков аналитики, мониторинга и ресерчинга.

5. Пересмотр требований к написанию выпускных и диссертационных работ посредством сокращения объема работ, изложения результатов исследований, аналитических выводов, собственных изысканий и предложений. При этом описательная, реферативная и теоретическая части могут быть минимизированы. Это даст возможность поднять уровень оригинальности исследований, сузит темы исследований и направит обучающихся по пути критического и аналитического мышления и письма.

На наш взгляд, это лишь отдельные методы, которые будут направлены на превенцию такого явления, как плагиат, пусть даже неумышленный. И самое главное, это поможет реализовать те амбициозные цели, которые ставит государство перед высшим образованием, а именно осуществлять подготовку высококвалифицированных научных кадров, умеющих подстраиваться под современные интеграционные процессы, при этом поднимая востребованность отечественной науки

Литература

1. Об утверждении Государственной программы развития образования и науки Республики Казахстан на 2016–2019 годы: постановление правительства Республики Казахстан от 24 июля 2018 г. № 460 [электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1800000460> (дата обращения: 25.06.2019).
2. О науке: закон Республики Казахстан от 18 февраля 2011 г. № 407-IV [электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000407> (дата обращения: 25.06.2019).
3. Гражданский кодекс Республики Казахстан (Особенная часть) от 1 июля 1999 г. № 409 [электронный ресурс]. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K990000409_ (дата обращения: 25.06.2019).
4. Об авторском праве и смежных правах: закон Республики Казахстан от 10 июня 1996 г. № 6 [электронный ресурс]. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z960000006_ (дата обращения: 25.06.2019).
5. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 г. № 226-V ЗПК [электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226> (дата обращения: 25.06.2019).
6. Правила присуждения степеней (утв. приказом министра образования и науки Республики Казахстан от 31 марта 2011 г. № 127) [электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1100006951#z10> (дата обращения: 25.06.2019).
7. Кодекс РК об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V ЗПК [электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235> (дата обращения: 25.06.2019).
8. Государственный общеобразовательный стандарт послевузовского образования (утв. Приказом Министра образования и науки РК от 31 октября 2018 г. № 604) [электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus> (дата обращения: 25.06.2019).
9. О внесении изменений и дополнений в Правила присуждения степеней: приказ министра образования и науки РК от 24 мая 2019 г. № 230 [электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1100006951> (дата обращения: 25.06.2019).

ДЕНЕЖНОЕ ВЗЫСКАНИЕ КАК МЕРА ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Б. К. Нургазинов

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан
начальник отдела конституционного, административного
законодательства и государственного управления
кандидат юридических наук
nurgazinov@list.ru

А. С. Туленбаева

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан
ведущий научный сотрудник отдела конституционного,
административного законодательства
и государственного управления
магистр юридических наук
tandjela@mail.ru

Создание института административной юстиции в Республике Казахстан имеет большое значение для обеспечения и защиты прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц и направлено на повышение качества деятельности органов публичной власти путем вынесения ими законных и обоснованных решений. При этом для формирования полноценной и эффективной административной юстиции необходимо создание действенных институтов, способствующих ее реализации. По нашему мнению, от развития института административной юстиции зависит уровень демократии и верховенства права в стране. В статье рассматривается содержание института денежного взыскания, проведен анализ норм, изложенных в проекте Административного процессуально-процессуального кодекса Республики Казахстан, регламентирующих порядок наложения денежного взыскания, а также сравнительно-правовой анализ норм законодательства стран дальнего и ближнего зарубежья, регулирующих условия применения денежного взыскания.

Ключевые слова: денежное взыскание; административное судопроизводство; штраф; неисполнение судебного акта; меры процессуального принуждения.

The Establishment of the Institute of administrative justice in the Republic of Kazakhstan is important to ensure and protect the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities, which is aimed at improving the quality of public authorities by making legal

and reasonable decisions. At the same time, for the formation of a full and effective administrative justice, it is necessary to create effective institutions that contribute to its implementation. In our opinion, the level of democracy and the rule of law in the country depends on the development of the Institute of administrative justice. The article discusses the content of the Institute a monetary penalty, the analysis of the standards set out in the draft Administrative procedural code of the Republic of Kazakhstan regulating the procedure for imposing monetary penalties, as well as comparative legal analysis of norms of the legislation of the countries of near and far abroad, which governs the application of monetary penalties.

Key words: monetary penalty; administrative proceedings; fine; failure to execute a judicial act; measures of procedural coercion.

Институт денежного взыскания, предусмотренный в проекте Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан (АППК РК), для правовой системы Казахстана является относительно новым.

Денежное взыскание как мера процессуального принуждения за неисполнение процессуальных обязанностей и нарушение порядка в судебном заседании впервые была предусмотрена в Уголовно-процессуальном кодексе Республики Казахстан от 13 декабря 1997 г., максимальный размер которого в соответствии с действующим уголовно-процессуальным законодательством Республики Казахстан составляет 50 месячных расчетных показателей (далее — МРП).

Ответственность же за неисполнение решений суда предусмотрена в административно-деликтном законодательстве Республики Казахстан. Так, в соответствии со ст. 669 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. (КОАП РК) неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта и исполнительного документа влечет наложение штрафа в размере от 5 до 50 МРП либо административный арест до 5 суток.

Необходимо отметить, что денежное взыскание как мера процессуального принуждения имеет существенное отличие от административного штрафа. Если последний имеет карательный характер, то функцией первого является исключительно принуждение к выполнению административного акта [1, с. 251].

В соответствии с ч. 2 ст. 127 проекта АППК РК денежное взыскание налагается в размере от 10 до 100 МРП и взыска-

вается с физического, должностного, юридического лица либо его представителя за неисполнение процессуальных обязанностей либо решений и определений суда.

В отличие от условий наложения денежного взыскания, предусмотренного проектом АППК РК, в административно-процессуальном законодательстве стран ближнего и дальнего зарубежья основания для наложения денежного взыскания применены выборочно. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 96 Административно-процессуального кодекса Киргизской Республики от 25 января 2017 г. суд вправе наложить судебный штраф на участников процесса и иных присутствующих в зале судебного заседания лиц за проявленное ими неуважение к суду [4], выразившееся в неявке сторон или третьих лиц в суд (ч. 2 ст. 128), за неизвещение суда о невозможности представления доказательства (ч. 3 ст. 74), непредставление письменного возражения в срок (ч. 4 ст. 124), нарушение порядка во время разбирательства дела (ч. 3 ст. 134), необоснованное заявление о имеющемся в деле подложном доказательстве (ч. 4 ст. 160), несообщение о принятых мерах на виновных должностных лиц (ч. 2 ст. 194). Наряду с этим за неисполнение судебных актов предусмотрена ответственность в соответствии с деликтным законодательством Киргизской Республики.

Аналогичные основания применения судебного штрафа имеются и в Кодексе административного судопроизводства Республики Армения от 5 декабря 2013 г. (далее — КАС РА). Так, в соответствии со ст. 101 КАС РА в случае проявления неуважительного отношения к суду посредством злого уклонения от явки в суд, либо недобросовестного пользования процессуальными правами, либо неисполнения или ненадлежащего исполнения процессуальных обязанностей по неуважительным причинам, неисполнения распоряжений судьи, препятствования нормальному ходу судебного заседания или проявления неуважительного отношения к суду посредством совершения иного действия, нарушающего порядок в заседании, суд вправе применить в отношении лиц, участвующих в административном процессе, и представителей санкцию в виде судебного штрафа в размере до 100 тыс. драмов. При

этом размер судебного штрафа определяется по усмотрению суда с учетом тяжести и личности лица, совершившего проступок [2].

Административно-процессуальное законодательство Азербайджанской Республики не содержит отдельной главы либо статьи, регламентирующей правовую природу денежного взыскания (штрафа), правила и условия его наложения. При этом наложение штрафа судом, по своей инициативе либо по ходатайству участника процесса, возможно в двух случаях. Так, в соответствии со ст. 57 Административно-процессуального кодекса Азербайджанской Республики от 30 июня 2009 г. (далее — АПК АР) суд может потребовать личной явки участников процесса в судебное заседание. Участники процесса, не соблюдающие данное требование суда, предупреждаются о наложении штрафа в размере от 50 до 100 манатов [2]. Также в случае если административный орган не исполнит определение либо возложенные на него решением суда обязательства, связанные с защитой временного характера, вынесением административного акта либо устранением последствий административного акта, противоречащего закону, суд первой инстанции может наложить штраф на административный орган в размере до 50 тыс. манатов. При этом в соответствии со ст. 120 АПК АР суд обязан предварительно предупредить административный орган о наложении штрафа, если обязанности, возложенные на административный орган решением суда, не будут им исполнены в срок [2].

Правило предварительного предупреждения о взыскании денежного принуждения предусмотрено и административно-процессуальным законодательством Германии. Так, в соответствии с § 172 Административно-процессуального кодекса Германии от 29 марта 1991 г. (далее — АПК Германии) если административный орган не выполняет обязанность, возложенную на него судебным решением либо временным обеспечительным распоряжением, то по ходатайству суд первой инстанции может, установив срок исполнения, вынести определение с предупреждением о денежном взыскании в размере до 10 тыс. евро; в случае неисполнения до истечения срока суд может назначить денежное принуждение и взыскать его

по собственной инициативе. Предупреждение о наложении денежного штрафа, его назначение и взыскание могут производиться повторно [2]. Кроме того, денежный штраф может быть наложен на участников процесса за неявку в суд по их вине. Наряду с этим в соответствии с § 95 АПК Германии суд может распорядиться о личной явке в суд одного из участников. В случае неявки лица по его собственной вине судебным определением налагается денежный штраф в определенном размере [2]. Денежный штраф может быть наложен на народного заседателя¹, который опаздывает на заседание суда без уважительной причины либо иным образом уклоняется от исполнения своих обязанностей. Одновременно на него может быть возложена обязанность возместить расходы, которые возникли в связи с его поведением (§ 33 АПК Германии) [2].

В соответствии с эстонским административно-процессуальным законодательством размер штрафа за неисполнение судебного акта или утвержденного судом компромисса составляет до 32 тыс. евро. При наложении штрафа суд учитывает время, прошедшее с момента вступления решения суда в законную силу, и иные обстоятельства, которые имеют значение при наложении штрафа и определении его размера. При этом суд имеет право накладывать штраф до тех пор, пока судебное решение не будет исполнено (ст. 248 Административно-процессуального кодекса Эстонской Республики от 29 марта 2015 г.) [2].

Законодательство Российской Федерации разграничивает размер судебного штрафа в зависимости от субъекта, на которого оно налагается. Так, в соответствии со ст. 122 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. (далее — КАС РФ) судья за проявление неуважения к суду вправе наложить судебный штраф, раз-

¹ В соответствии с разделом 3 Административно-процессуального кодекса Германии от 29 марта 1991 г. народный заседатель принимает участие в устном разбирательстве и вынесении судебного решения на равных правах с судьями. Народным заседателем должен быть гражданин Германии не моложе 25 лет, имеющий место жительства в соответствующем судебном округе. Избирается комиссией по выборам, назначаемой при каждом административном суде, на срок до 5 лет.

мер которого не может превышать: на орган государственной власти, иной государственный орган — 100 тыс. руб., на орган местного самоуправления, иные органы и организации, которые наделены отдельными государственными или иными публичными полномочиями, — 80 тыс. руб., на организацию — 50 тыс. руб., на должностное лицо — 30 тыс. руб., на государственного или муниципального служащего — 10 тыс. руб., на гражданина — 5 тыс. руб. [5]. При определении размера судебного штрафа суд в силу разъяснения Верховного суда РФ должен исходить из принципа законности и справедливости при рассмотрении и разрешении административных дел, предусмотренного ст. 9 КАС РФ, в связи с чем меры процессуального принуждения должны отвечать требованию соразмерности допущенному нарушению, применяться с учетом всей совокупности обстоятельств совершенного нарушения и процессуального положения участника процесса [3].

Возвращаясь к ч. 2 ст. 127 проекта АППК РК, регламентирующей случаи наложения денежного взыскания, необходимо отметить, что субъектами, на которых может быть наложено денежное взыскание, являются физическое лицо, должностное лицо, юридическое лицо либо его представитель.

Вместе с тем в соответствии со ст. 28 проекта АППК РК ответчиком в суде по административному делу является административный орган и должностное лицо, которые имеют процессуальные права и несут процессуальные обязанности, неисполнение которых влечет наступление процессуальных последствий, предусмотренных АППК РК.

По действующему законодательству Республики Казахстан, понятие «административный орган» отсутствует, тогда как его понятие предусмотрено в ст. 21 проекта АППК РК.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 21 проекта АППК РК административным органом признается государственный орган, орган местного самоуправления, государственное юридическое лицо, а также иная организация, которые в соответствии с законами Республики Казахстан наделены полномочиями по принятию административного акта, совершению административного действия (бездействия).

К примеру, к таким организациям можно отнести АО «Национальный центр экспертизы и сертификации», которое оказывает услуги по сертификации в обязательной и добровольной областях согласно техническим регламентам Таможенного союза, Национальную палату предпринимателей Республики Казахстан — Атамекен, осуществляющую на основании закона Республики Казахстан от 4 июля 2013 г. «О Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан» оформление, удостоверение и выдачу сертификата о происхождении товара и отмену его действия [6].

Согласно ч. 1 ст. 21 проекта АППК, должностным лицом признается лицо, которое в соответствии с законами Республики Казахстан наделено полномочиями по принятию административного акта, совершению административного действия (бездействия).

К примеру, должностным лицом будет являться судебный исполнитель, который в соответствии с законом Республики Казахстан от 2 апреля 2010 г. «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» осуществляет применение мер принудительного исполнения по исполнению исполнительных документов, т. е. выносит административные акты, которые затрагивают права и законные интересы физических и юридических лиц.

При привлечении административного органа в качестве ответчика в суде от его имени, как правило, выступает работник юридического отдела (управления, департамента), уполномоченный на совершение определенных процессуальных действий от его имени. Однако наложение денежного взыскания на данного представителя административного органа за неисполнение процессуальных обязанностей как на физическое лицо вызывает некоторые опасения, так как не всегда надлежащее исполнение требований суда зависит от данного работника.

Кроме того, исходя из содержания ст. 127 проекта АППК РК, за неисполнение решения либо определения суда, вынесенного в отношении государственного органа, денежное взыскание налагается на должностное лицо. При этом законодатель не уточняет, с каких средств будет взыскана данная

мера процессуального принуждения, что может повлечь путаницу, так как должностное лицо наделено полномочиями и выступает от имени государственного органа.

В связи с этим полагаем необходимым дополнить ст. 127 частью восьмой следующего содержания: «8. Денежное взыскание, наложенное на должностное лицо, уплачивается им из своих личных средств».

Кроме того, в соответствии с данной нормой денежное взыскание налагается в размере от 10 до 100 МРП. Следовательно, максимальный размер денежного взыскания устанавливается в размере 100 МРП.

Однако ч. 3 рассматриваемой ст. 127 проекта АППК РК размер денежного взыскания установлен в фиксированной сумме в зависимости от условий наложения денежного взыскания. Так, за невыполнение требования, запроса суда, неявку в суд лица, участвующего в деле, несвоевременное извещение суда, несвоевременное представление отзыва суд налагает денежное взыскание в размере 10 МРП; за неисполнение решения суда, определения суда об утверждении соглашения сторон о примирении или медиации суд налагает денежное взыскание в размере 50 МРП.

По нашему мнению, возникает закономерный вопрос: так в каких же случаях наложение денежного взыскания возможно в максимальном размере? В связи с этим нами проведен анализ указанной нормы проекта АППК РК на предмет установления прочих оснований наложения денежного взыскания.

В соответствии с ч. 1 ст. 127 проекта АППК РК суд налагает денежное взыскание в случаях, установленных АППК РК. Основания наложения денежного взыскания, помимо ст. 127 проекта АППК РК, предусмотрено также в ст. 130 и 169 проекта АППК РК.

Так, в соответствии с ч. 5 ст. 130 проекта АППК РК в случае неизвещения суда о невозможности представления доказательства в установленный им срок, а также неисполнения обязанности представить требуемое судом доказательство по причинам, признанным судом неуважительными, суд вправе наложить денежное взыскание в порядке, установленном

ст. 127 АПК РК. Таким образом, данной нормой предусмотрено два основания для применения судом меры процессуального принуждения в виде денежного взыскания.

Наряду с этим полагаем, что данные основания подпадают под действие абз. 1 ч. 3 ст. 127 проекта АПК как «несвоевременное извещение суда» и «невыполнение требования суда», за которое предусматривается денежное взыскание в размере 10 МРП.

Основание, предусмотренное ч. 2 ст. 169 проекта АПК, дублирует основание, предусмотренное абз. 2 ч. 3 ст. 127 проекта АПК РК.

Таким образом, считаем, что перечень оснований наложения денежного взыскания, предусмотренного ч. 3 ст. 127 проекта АПК РК, является исчерпывающим, и предусмотренный ч. 2 рассматриваемой статьи размер денежного взыскания создает условия для коллизий, способствующих неправильному применению норм АПК РК.

На основании вышеизложенного предлагаем внести изменение в ч. 2 ст. 127 проекта АПК РК и изложить ее в следующей редакции: «Денежное взыскание взыскивается с физического лица, должностного лица, юридического лица либо его представителя и налагается в размере, предусмотренном частью третьей настоящей статьи. О наложении денежного взыскания суд выносит определение, копия которого вручается лицу, на которое налагается денежное взыскание».

Возможность применения судом к «неблагонадежным» участникам административного процесса фискального принуждения в целях соблюдения процессуальных обязанностей и исполнения решений суда, на наш взгляд, является необходимой мерой процессуального принуждения, направленной на повышение уровня ответственности участников административного процесса.

Литература

1. Ежегодник публичного права 2016. Административный акт. М.: Инфотропик Медиа, 2015. 572 с.
2. Сборник законодательных актов по административному судопроизводству. 3-е изд. М.: Инфотропик Медиа, 2018. 800 с.
3. О применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел: постановление Пленума Вер-

- ховного суда РФ от 13 июня 2017 г. № 21 [электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2017/06/20/postanovleniev-dok.html> (дата обращения: 06.06.2019).
4. Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 25 января 2017 г. [электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111520> (дата обращения: 05.06.2019).
 5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. [электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/635006454ac17966b7b9a556e9bff48d5b28106d/ (дата обращения: 06.06.2019).
 6. О Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан: закон Республики Казахстан от 4 июля 2013 года № 129-V [электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31416500#pos=301;-36 (дата обращения: 06.06.2019).

ЭЛЕМЕНТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ И ИХ РАЗВИТИЕ В КОНТЕКСТЕ ПРОЕКТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕДУРНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО КОДЕКСА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

С. С. Шишимбаева

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан
ведущий научный сотрудник отдела конституционного,
административного законодательства
и государственного управления
кандидат юридических наук
shishimbaeva@bk.ru

В статье дается обоснование значимости института административно-процессуальных отношений и их элементам. Цель исследования заключается в комплексном анализе данного правового явления, в том числе в контексте проекта Административного процедурно-процессуального кодекса. Для этого использованы исторический, герменевтический и сравнительный методы, формально-юридический и метод структурного анализа, проблемно-теоретический прием исследования. Показано, что под особым содержанием административно-процессуальных отношений следует понимать, прежде всего, защиту нарушенного субъективного права при осуществлении управленческой деятельности органом исполнительной власти или органом местного самоуправления. Так, Концепцией правовой политики РК на период с 2010 до 2020 г. (указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г. № 858), являющейся основополагающим программным документом развития правовой сферы казахстанского общества, уделяется большое внимание реформе административного права. Как отмечается в Концепции, «развитие системы государственного управления в Казахстане неразрывно связано с правовым обеспечением административной реформы, направленной на создание эффективного и компактного государственного аппарата, внедрение новых управленческих технологий, совершенствование административных процедур».

Кроме того, одной из задач правовой политики, поставленных в Концепции, является внедрение административной юстиции, разрешающей споры, возникающие из публично-правовых отношений между государством и гражданином (организацией). Отмечена необходимость внесения в проект Административного процедурно-процессуального кодекса поправок, касающихся порядка доставления извещения о времени и месте рассмотрения дела или совершения отдельных процессуальных действий.

Ключевые слова: административно-правовые отношения; административно-процессуальные отношения; особенности административно-процессуальных отношений; элементы административно-процессуальных отношений; административный процесс, административная юстиция.

The article defines the grounds for the importance of the institution of administrative and processual relations and their elements. The purpose of the study is to analyze this legal phenomenon comprehensively, in particular in the context of the draft of the Administrative Procedural-Processual Code. For this purpose, the historical, hermeneutic and comparative methods, the formal-legal and structural analysis methods, and the problem-theoretical method of research are used. It is shown that the special purport of administrative and processual relations should be understood, first of all, as the protection of the violated subjective right in the implementation of management activities by the executive body or local government. The Concepts of the legal policy of the Republic of Kazakhstan for the period from 2010 to 2020 are the basic program document of the development of the legal spheres of Kazakh society, great attention is paid to the reform of administrative law. As noted in the concept, «the development of the public administration system in Kazakhstan is inextricably linked with the legal support of administrative reform, aimed at creating an efficient and compact state apparatus, introducing new operating technologies, and improving administrative procedures». In addition, one of the tasks is to provide administrative jurisdiction to resolve disputes, the development of relations between society and a citizen (organization). The necessity of introducing into the draft of the Administrative Procedural-Processual Code regarding the procedure for delivering a notice on the time and place of consideration of the case or the performance of certain legal proceedings.

Key words: administrative and legal relations; administrative and processual relations; the features of administrative and processual relations; elements of administrative and procedural relations elements of administrative and procedural relations administrative process, administrative justice.

С каждым годом увеличивается интерес к процессуальной части административного права, значительно расширяются его объем, глубина исследования и изучения. От того, насколько правильно и детально будет рассмотрен институт административно-процессуальных правоотношений, зависит формирование теоретической базы для создания крепкой и надежной процессуальной части административного права. Административно-процессуальные отношения — это своего рода фундамент для формирования дальнейших перспективных связей между гражданином, пострадавшим от злоупотреблений со стороны государственной власти, и собственно самим государством.

Очевидно, что административно-процессуальные правоотношения складываются на основе административно-процессуальных норм, которые, в свою очередь, являются продолжением и логическим следствием административно-процедурных норм [1, с. 91]. Соответственно, реализация административно-правовых норм возможна только через административно-правовые отношения, в том числе административно-процессуальные.

Как и любой вид правоотношений, административно-процессуальные правоотношения имеют структуру, состоящую из элементов, характеризующих соответствующее правоотношение. К ним относят объект, субъект и содержание.

Объект — любое нечто, на которое направлена или может быть направлена наша мысль, то, что может привлечь наше внимание [2, с. 391]. Не оспаривая существующие монистические и плюралистические концепции объекта правовых отношений и не вдаваясь в их особенности, остановимся на том, что в большой степени характерно и соотносимо с природой административного судопроизводства.

Здесь следует отметить, что под особым содержанием административно-процессуальных отношений понимается, прежде всего, защита нарушенного субъективного права при осуществлении управленческой деятельности органом исполнительной власти или органом местного самоуправления.

Соответственно, объектом административно-процессуального правоотношения могут являться круг публичных интересов, определенные блага, действия и поведение участников отношений.

Субъекты административно-процессуальных отношений — это участники правоотношений, наделенные совокупностью прав и обязанностей. Обязательным субъектом административно-процессуальных отношений является административный орган. Так, согласно ч. 1 ст. 21 проекта Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан (далее — проект АППК РК), административным органом признается государственный орган, орган местного самоуправления, государственное юридическое лицо, а также иная организация, которые в соответствии

с законами Республики Казахстан наделены полномочиями по принятию административного акта, совершению административного действия (бездействия) [3].

Невозможно возникновение административных правоотношений между двумя гражданами или двумя негосударственными организациями. Чтобы быть субъектами правоотношения, граждане, организации, государственные органы должны обладать правовыми способностями: административной правоспособностью и дееспособностью [4, с. 57].

Одной из особенностей для административных органов в отношениях с физическими и юридическими лицами является право административного усмотрения [5, с. 16].

Российские коллеги в предварительном проекте федерального закона «Об основах качественного (надлежащего) государственного управления в Российской Федерации» определяют административное усмотрение как не запрещенную законом возможность принятия управленческого решения и/или совершения действия (бездействия), основные атрибуты которых (форма, сроки, порядок выбора объекта управления и др.) не предусмотрены напрямую нормативным правовым актом [6].

По мнению узбекских коллег, отечественное законодательство в большинстве случаев ограничивается лишь определением сроков и общей последовательности действий уполномоченного органа, а ключевые вопросы администрирования остаются вне правового регулирования. Поэтому, считают они, административный орган волен решать эти вопросы по своему усмотрению [7, с. 414].

Позволим себе дополнить вышеприведенные мнения тем, что существуют также такие случаи, когда в рамках права невозможно усмотреть все пределы административного усмотрения. К примеру, невозможно дать полный список действий, выражающих неуважение к окружающим, нарушающих общественный порядок и спокойствие физических лиц, поэтому при задержании лица, нарушившего такой порядок, должностное лицо применяет административное усмотрение.

В таких случаях административные органы должны следовать закону и не злоупотреблять должностными полномочи-

ями. Проектом АППК РК предусмотрена ст. 10, которая четко регламентирует пределы осуществления административного усмотрения. Административный орган, должностное лицо обязаны осуществлять административное усмотрение в пределах, установленных законами Республики Казахстан. Принятие административного акта и совершение административного действия (бездействия) при осуществлении административного усмотрения должны соответствовать цели данного полномочия.

Кроме административного органа, особую роль в административно-процессуальных отношениях играет суд. Суд, осуществляя руководство судебным процессом, не ограничивается объяснениями, заявлениями, ходатайствами участников административного процесса, представленными сторонами доводами и доказательствами, на основании материалов, имеющихся в административном деле, исследует все фактические обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения спора (ч. 2 ст. 15 проекта АППК РК). Суд по собственной инициативе или по мотивированному ходатайству участников административного процесса собирает дополнительные сведения и доказательства для полного и объективного исследования фактических обстоятельств административного дела, спора (ч. 3 ст. 15 проекта АППК РК).

С учетом того, что в большинстве случаев доказательства по делу находятся в документах органов или должностных лиц, которые не стремятся их представить, особенно если они не в их пользу, судья должен иметь возможность вмешаться и обязать администрацию предоставить обоснование ее действий, истребовать материалы и иные доказательства [8, с. 43].

Такая позиция суда является качественным отличием административного процесса от других видов судопроизводств, такая «особенность рассмотрения административных дел подтверждает недопустимость растворения их в исковой процедуре гражданского процесса» [9, с. 122].

Таким образом, суд выполняет активную роль в административном судопроизводстве. Кроме этого, судьи, интерпретируя законы, создают судебское право.

В классических странах континентального права, какими являются Франция и Германия, на протяжении XIX–XX вв. суд сыграл огромную роль в развитии права несмотря на то, что теория разделения властей Монтескье и французская революционная идеология категорически были против того, чтобы судьи имели право на правотворчество. Очевидно, что в процессе развития права суд широко применял достижения юридической науки. Без такой возможности было бы исключительно сложно в современных условиях применение закона, принятого 200 лет назад. Множество институтов вошли в современное право именно в результате судебной практики [10].

Согласно п. 1 ст. 4 Конституции Республики Казахстан, действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституционного совета и Верховного суда Республики [11].

В соответствии с п. 1 ст. 17 Конституционного закона Республики Казахстан от 25 декабря 2000 г. «О судебной системе и статусе судей в Республике Казахстан» Верховный суд является высшим судебным органом по гражданским, уголовным и иным делам, подсудным местным и другим судам, осуществляет функции кассационной инстанции по отношению к ним и дает разъяснения по вопросам судебной практики посредством принятия нормативных постановлений.

Верховный суд в таких постановлениях конкретизирует и разъясняет правовые нормы и, по сути, выполняет функцию толкования (интерпретации) законов.

Следующим элементом является содержание административно-процессуальных отношений, которое понимают как совокупность субъективных прав и обязанностей, которые возникают у субъектов данного правоотношения на основе норм административно-процессуального права и реализуются ими в административно-публичной сфере, т. е. их индивидуальные процессуальные административные права и обязанности.

Например, содержание административно-процессуальных отношений, возникших по поводу назначения судебного

разбирательства, образуют субъективные административно-процессуальные права и обязанности административного органа и соответствующие права и обязанности лица, обратившегося в суд.

Так, в качестве обязанности административного органа в ст. 145 проекта АППК РК установлено, что в случае удовлетворения заявления судья обязан установить срок, в который административное дело должно быть окончено. При этом учитываются такие обстоятельства, как правовая и фактическая сложность дела, поведение участников административного процесса, выражающееся в степени использования процессуальных прав и выполнения процессуальных обязанностей, достаточность и эффективность действий суда. В то же время судья имеет право по результатам рассмотрения заявления вынести определение об удовлетворении заявления и рассмотрении дела или об отказе в этом.

Лицо, подающее заявление об ускорении дела, должно указать обстоятельства, на которых оно основывает свое требование. Корреспондирующим правом является право обжалования определения об отказе в удовлетворении заявления об ускорении дела в вышестоящий суд.

Следующим немаловажным элементом административно-процессуальных отношений является юридический факт. В теории права их разделяют на юридические действия (бездействия) и юридические события.

Под юридическими действиями понимают такие акты волевого поведения государственных органов и должностных лиц, органов и должностных лиц местного самоуправления, индивидуальных субъектов и организаций, которые направлены на возникновение, изменение или прекращение соответствующих административных правоотношений. При этом указанные юридические действия могут быть как правомерными, так и противоправными [12, с. 72].

Так, если лицо считает поступившее уведомление от налогового органа о ненадлежащем исполнении налоговой обязанности, а именно о наличии налоговой задолженности, неправомерным, то оно имеет право обратиться в суд с иском об

оспаривании обременяющего административного акта с требованием отменить акт полностью или в какой-либо его части.

Правомерное действие может исходить не только от лица, чье право нарушено, но и от суда как участника процессуальных отношений. К примеру, участники административного процесса извещаются о времени и месте рассмотрения дела или совершения отдельных процессуальных действий и вызываются в суд уведомлениями (извещениями).

При этом уведомление будет считаться надлежащим образом доставленным и достоверным в случаях:

1) направления текстового сообщения по абонентскому номеру сотовой связи или по электронному адресу, которые извещаемое лицо указало в процессе производства по делу и подтвердило своей подписью;

2) извещения лица телеграммой, заказным письмом, которые вручаются ему лично или кому-то из совместно проживающих с ним совершеннолетних членов семьи под расписку на подлежащем возврату отправителю уведомлении о вручении (извещение (уведомление), адресованное юридическому лицу, вручается руководителю или работнику юридического лица, который расписывается в получении извещения на уведомлении (извещении) о вручении с указанием своих фамилии, инициалов и должности);

3) иным способом, позволяющим фиксировать (удостоверять) факт надлежащего доставления уведомления (извещения).

Любое другое уведомление (извещение) не может считаться достаточным для проведения процессуальных действий и принятия решений (ст. 114 проекта АППК РК).

Таким образом, с момента надлежащего доставления уведомления (извещения) административно-процессуальные отношения между судом и лицом, участвующим в административном процессе, либо возникают, либо продолжают развиваться.

Однако следует остановиться на предлагаемой норме, так как ее содержание вызывает ряд вопросов. Подпункт 3, где указываются «иные способы», на наш взгляд, сформулирован расплывчато, что позволяет трактовать и интерпретировать

его смысл под каждое конкретное дело. Это положение в будущем может вызвать ряд случаев «перетягивания» данной формулировки и повлечь отрицательные последствия для лица, участвующего в административном процессе. В правоприменительной деятельности может получиться так, что расширительное толкование иных способов, позволяющих фиксировать (удостоверять) факт надлежащего доставления уведомления (извещения), исключит действие нормы о том, что любое другое уведомление (извещение) не может считаться достаточным для проведения процессуальных действий и принятия решений, так как любой способ доставки уведомления (извещения) будет считаться надлежащим.

Чтобы не быть голословными, приведем пример из Гражданского кодекса Республики Казахстан от 31 октября 2015 г. (далее — ГК РК). Пунктом 4 ст. 127 ГК РК указано, что надлежащим извещением стороны является извещение, направленное стороне:

- 1) на адрес электронной почты, указанный стороной, участвующей в деле;
- 2) на адрес электронной почты, указанный в электронных сервисах Верховного суда Республики Казахстан;
- 3) на адрес электронной почты, указанный в договоре, заключенном между сторонами в течение одного года и являющемся предметом спора;
- 4) по абонентскому номеру сотовой связи, лично им представленному суду, при получении отчета, подтверждающего доставку;
- 5) с использованием иных средств связи, обеспечивающих фиксирование извещения или вызова, если не будет доказано, что такое извещение не поступило либо поступило позднее;
- 6) по последнему известному месту жительства или месту нахождения посредством гибридного отправления либо заказным письмом с уведомлением о его вручении.

В случае неявки стороны по первому извещению повторное извещение направляется с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование судебного извещения или вызова.

В связи с вышеизложенным полагаем целесообразным изложить пп. 3 п. 2 ст. 114 проекта АППК РК в следующей редакции:

«3) иными средствами связи и доставки, обеспечивающими фиксирование (удостоверение) факта надлежащего доставления уведомления (извещения)».

К примерам неправомерного действия как юридического факта для возникновения, изменения или прекращения административно-процессуальных отношений можно отнести следующее. Как правило, законодательство об административном производстве предполагает принцип охраны права на доверие, который заключается в охране законом доверия физических либо юридических лиц [13, с. 8]. При этом, согласно проекту АППК РК, участник административной процедуры не вправе ссылаться на право охраны доверия в случаях, если установлена недостоверность документов и/или данных (сведений), содержащихся в них, представленных участником административной процедуры.

Таким образом, на случаи совершения вышеуказанных противоправных действий (бездействий) принцип права охраны доверия свое действие не распространяет, соответственно, этот факт влияет на изменение административно-процессуальных отношений.

Юридическое событие — это такие фактические обстоятельства, которые наступают независимо от воли субъектов административных правоотношений и непосредственно либо через систему обусловленных ими юридических действий влекут возникновение, изменение или прекращение административных правоотношений [12, с. 73].

Так, согласно п. 2 ст. 3 закона Республики Казахстан от 16 июня 1997 г. «О государственных социальных пособиях по инвалидности и по случаю потери кормильца в Республике Казахстан», лицо вправе обратиться в подразделение медико-социальной экспертизы за назначением пособия по инвалидности при первичном установлении инвалидности. В данном случае установление инвалидности является юридическим фактом.

В соответствии с пп. 13 ч. 6 ст. 118 проекта АППК РК суд выносит определение о возвращении иска после смерти гражданина, являющегося одной из сторон по делу. В этом случае смерть гражданина является основанием для прекращения административно-процессуальных отношений между судом и участниками административного судопроизводства.

К юридическим событиям для изменения административно-процессуальных отношений можно отнести болезнь. Свидетель может быть допрошен судом в месте своего пребывания, если он вследствие болезни, старости, инвалидности или других уважительных причин не в состоянии явиться в суд по вызову (ч. 8 ст. 32 проекта АППК РК).

Длительное отсутствие судьи ввиду болезни, отпуска, пребывания на учебе, нахождения в служебной командировке является основанием для замены судьи или нескольких судей (пп. 2 ч. 2 ст. 111 проекта АППК РК).

Рассматривая основные элементы административно-процессуальных правоотношений, мы невольно давали оценку перспективам их развития в рамках проекта АППК РК. Очевидно, что институт административно-процессуальных правоотношений в Казахстане после принятия АППК РК значительно усилится и усовершенствуется. Недаром ученые-административисты подчеркивают особенно повышенное внимание к группе отраслей публичного права, объясняя это тем, что в публично-правовой сфере обновление законодательства чувствуется особенно остро в связи с крупными и стремительными изменениями в устройстве власти и функционировании государственных органов, в методах правового регулирования.

В этом смысле административное процессуальное право, в том числе административно-процессуальные отношения, не является исключением и требует своего целенаправленного усиления и дальнейшего развития. Надеемся, в ближайшем будущем мы сможем применять и ссылаться на нормы реально эффективно действующего Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан, по крайней мере, в последние годы в Республике Казахстан ведется полномасштабная работа по внедрению института административной юстиции.

Литература

1. Шишимбаева С. С. Административно-процессуальные и административно-процедурные отношения: понятие, особенности и их соотношение // Вестн. Ин-та законодательства Республики Казахстан. 2019. № 2. С. 91–100.
2. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. М., 2001. 391 с.
3. Официальный сайт Министерства юстиции Республики Казахстан [электронный ресурс]. URL: <http://www.adilet.gov.kz/ru/articles/administrativnyy-procedurno-processualnyy-kodeks-respubliki-kazakhstan> (дата обращения: 18.05.2019).
4. Административное право: учебный курс / под ред. Р. А. Подопригора. Алматы, 2010. 366 с.
5. Административная юстиция в новых европейских демократиях. Практические исследования в области административного права и процесса в Болгарии, Эстонии, Венгрии, Польше и Украине / под ред. Денис Дж. Галлиган, Ричард Х. Ланган II и Констанс С. Никандру. Будапешт: АртЭК, 1999. 588 с.
6. Материал, подготовленный коллективом сотрудников Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС на основе научно-исследовательской работы «Перспективы развития законодательного регулирования процесса государственного управления в Российской Федерации», выполненной в рамках государственного задания на 2016 г., с правами 2017 г. [электронный ресурс]. URL: <https://www.ranepa.ru/images/News/2018-12/17-12-2018-proekt.pdf> (дата обращения: 18.05.2019).
7. Хамедов И. А., Хван Л. Б., Цай И. М. Административное право Республики Узбекистан. Общая часть. Ташкент, 2012. 591 с.
8. Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2001. 67 с.
9. Габбасов А. Б. Административные суды в системе специализированных судов // Сб. мат-лов II междунар. шк. административ. права «Административная юстиция: зарубежный опыт и перспективы реформирования в Республике Казахстан». Астана, 2012. 148 с.
10. Чантурия Л. Развитие права путем судебного права. Необходимость интерпретации законов [электронный ресурс]. URL: <https://pandia.ru/text/78/037/10801-3.php> (дата обращения: 18.05.2019).
11. Конституция Республики Казахстан. Алматы: Жеті жарғы, 2007.
12. Административное право России / под ред. В. Я. Кикотя, П. И. Кононова, Н. В. Румянцева. М., 2015. 759 с.
13. Закон Азербайджанской Республики об административном производстве // Сб. законов об административных процедурах. 2-е изд. М., 2016.

ГЕНЕЗИС ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Т. К. Макенов

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан
научный сотрудник отдела конституционного, административного
законодательства и государственного управления
магистр экономических наук
timur_makenov@mail.ru

В статье рассматриваются исторические причины возникновения и развития административной юстиции и ее институтов в России и Казахстане. В статье также рассматриваются вопросы ее внедрения в правовую систему Казахстана, сложности, которые могут возникнуть в процессе законодательной и правоприменительной деятельности при введении одного из важнейших институтов административного права, проблема понимания места и роли административной юстиции на фоне глобализации и интеграционных процессов. Предложена гипотеза о специфике генезиса института административной юстиции в политико-правовой реальности и их соотношении.

Ключевые слова: административная юстиция, административное судопроизводство, административные процедуры, административный процесс, история развития административной юстиции.

The article discusses the elucidation of the historical causes of the emergence and development of administrative justice and its institutions in Russia and Kazakhstan. The article also discusses the issues of its implementation in the legal system of Kazakhstan, the difficulties that may arise in the process of legislative and law enforcement activities in the introduction of one of the most important institutions of administrative law. The problem of understanding the place and role of administrative justice in the context of globalization and integration processes. The hypothesis about the specificity of the Genesis of the Institute of administrative justice in the political and legal reality and their relationship is proposed.

Key words: administrative justice, administrative proceedings, administrative procedures, administrative process, history of development of administrative justice.

В литературе существуют две точки зрения на проблему возникновения института административной юстиции. Их различие обусловлено двумя подходами к определению самого понятия административной юстиции: функциональным и организованным. В основе первого подхода лежат сущност-

ные свойства административной юстиции. То есть возникновение административной юстиции связывают ее с основным назначением, которое заключается в контроле за законностью действий и актов государственных органов и восстановлении нарушенных ими прав граждан. Организационный подход подразумевает возникновение административной юстиции с момента образования органов административной юстиции, в частности административных или иных судов, предназначенных для рассмотрения административно-правовых споров [4].

Развитие административной юстиции характеризуется внесением в правовую систему общества значительных изменений. В период нахождения Казахстана в составе Российской империи и до образования советского государства разработанный в 1822 г. губернатором Сибири М. М. Сперанским «Устав о сибирских киргизах» привел к реформированию судебной системы казахстанского общества. Были сужены полномочия биев (казахских судей обычного права) и ограничено действие обычного права; разграничены уголовные и гражданские правонарушения. Самым важным нововведением было законодательное закрепление исков по жалобам на управление, которые были подсудны окружным приказам, совмещавшим в себе административные и судебные функции.

Буржуазные реформы — судебная (1862), земская (1864) и городская (1870) — придали правительственному Сенату статус высшего судебного органа, который в окончательной инстанции в числе других дел разрешал и административно-правовые споры.

Административно-правовые споры в тот период рассматривались специально создаваемыми органами — смешанными губернскими присутствиями, в состав которых входили чиновники и представители земского и городского самоуправления. Функционирование данных органов при отсутствии процессуальных основ не отличалось регулярностью и постоянством. Смешанное губернское присутствие считалось первой инстанцией и рассматривало споры по крестьянским, земским городским делам, воинской повинности, налогам, дорожной повинности, фабричным и горнозаводским делам, а также споры, связанные с нарушением полицейских поста-

новлений, незаконным задержанием и т. д. Второй инстанцией служил первый департамент Сената, который, не являясь судебным органом как таковым, разбирал определенные дела (споры), в некоторых случаях — даже без их первоначального рассмотрения в присутствиях.

Такая система административной юстиции в дореволюционный период в большей своей части соответствовала ряду западноевропейских образцов, особенно прусскому, но обладала и собственной спецификой. Законодатель сделал ставку на разрешение как можно большего количества административных споров на местах, что способствовало экономии не только времени, но и значительных денежных средств. Большая часть этих административных споров происходила между органами самоуправления, с одной стороны, и губернаторами и частными лицами — с другой [8, с. 176].

На наш взгляд, при определении перспектив развития института административной юстиции стоит обратить внимание на данный исторический опыт. Так, дореволюционная практика делала упор на досудебное рассмотрение дел, которыми занимались протестные комиссии в органах самоуправления и система специализированных присутствий, что позволяло разбирать административные споры более оперативно, разгрузить суд и, таким образом, удешевить весь процесс. Контроль над местным нормотворчеством на предмет соответствия его действующему законодательству оказался достаточно эффективным. Механизм рассмотрения дел в Сенате хотя и был сложным, но способствовал качественному рассмотрению дел.

К началу XX в. административная юстиция еще не сложилась в эффективный и демократический институт, который бы обеспечивал контроль за действиями чиновников. Проведенный же исторический экскурс позволяет лишь утверждать о наличии зачатков административной юстиции в казахском обычном праве и о произошедшей правовой аккультурации двух правовых систем, результатом которой стало «заложение фундамента» административной юстиции как в России, так и в Казахстане.

Нынешний этап формирования правового государства тесно связан с институционализацией полноценной административной юстиции. В связи с чем в рамках административной реформы предстоит законодательно укрепить конституционно провозглашенный принцип правового государства, закрепленный в ст. 1 Конституции Республики Казахстан и заключающийся в обязанности соблюдать права и законные интересы граждан [13]. Одной из форм защиты интересов физических и юридических лиц выступает административная юстиция, задача которой — усиление доверия граждан Республики Казахстан к органам государственной власти путем искоренения бюрократической волокиты и должностного произвола.

Административная юстиция до недавнего времени не становилась объектом серьезных научных исследований казахстанских ученых, что не могло не отразиться на законодательстве Республики Казахстан. Й. Пуделька, говоря об административных процедурах и административном процессе, указывает, что нет второй такой области права, которой в первые 20 лет независимости постсоветских государств в Центральной Азии и России уделялось бы так мало внимания вопреки ее значимости [19].

В связи с этим нельзя не согласиться с вполне справедливым утверждением казахстанских ученых-административистов, что законодательство Республики Казахстан, регламентирующее административную юстицию, начиная с советского периода мало подверглось правовой эволюции.

В советской правовой науке и учебной литературе административная юстиция в силу сложившейся культурно-исторической традиции именовалась «административный порядок обжалования», «административный порядок рассмотрения жалоб» либо просто «административное обжалование» [6, с. 606]. Использование таких конструкций было основано на представлении о том, что обязанность рассмотрения жалобы частного лица вышестоящим органом — это обязанность перед государством, а не перед частным лицом [6, с. 606]. Процедура подачи жалобы как одного из видов досудебного урегулирования публичных споров с момента образования советского

государства четко не регламентировалась и не отграничивалась от иных обращений граждан и наряду с другими заявлениями граждан определялась в качестве писем [12].

С середины 1920-х годов утвердилось мнение, что институт административной юстиции, служащий узаконению состояния спора между трудящимися и администрацией, органически чужд советскому праву. В связи с этим в период с 1924 по 1937 г., отсутствовали самостоятельные органы, которые разрешали административные споры, и законность в сфере управления обеспечивалась государственным, ведомственным и общественным контролем [11].

Развитие административной юстиции в советский период началось в конце 1960-х годов и ознаменовалось изданием указа президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявления и жалоб граждан» (далее — Указ), направленного на преодоление несвоевременного и формального рассмотрения жалоб и заявлений граждан; усиление контроля за исполнением решений, принятых по заявлениям и жалобам граждан; внедрение обязательного личного приема должностными лицами граждан и искоренения безнаказанности за волокиту и бюрократизм при рассмотрении жалоб и заявлений; повышение правовой культуры и осведомленности самих граждан о порядке обращения и рассмотрения заявлений и жалоб.

Так, в соответствии с п. 1 ст. 1 Указа государственные органы, предприятия, учреждения, организации, колхозы и иные кооперативные и общественные организации, их руководители и другие должностные лица были обязаны принимать и в соответствии со своими полномочиями разрешать предложения, заявления и жалобы граждан. Вводилась не только дисциплинарная, но и уголовная ответственность должностных лиц за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан (ст. 15 Указа) [17].

Принятие новой Конституции СССР обновило и укрепило действующее законодательство, регулирующее обжалование действий органов государственной власти. Так, в ст. 58 Конституции СССР от 7 октября 1977 г. и ст. 56 Конституции Казахской ССР от 20 апреля 1978 г. устанавливалось, что граждане

имеют право обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов [2].

Развитие административной юстиции началось относительно недавно и в Европейских странах (XVIII–XIX вв.). Ранее всего институты административной юстиции сформировались во Франции, опыт которой в дальнейшем сказался и на Германии, чья модель административной юстиции очень часто сегодня пропагандируется в постсоветских странах, включая Казахстан [19].

Так, после Великой французской революции стала на практике реализовываться идея разделения властей, в связи с чем произошло разделение юстиции и администрации (судебной и административной юрисдикций) [19].

Администрация в представлениях французских мыслителей того времени должна была быть абсолютно независима от юстиции, в том числе и в вопросах рассмотрения споров в связи с деятельностью администрации, в результате чего были созданы специальные органы (советы префектур и Государственный совет), которые являлись частью государственного аппарата, но занимались исключительно контролем за деятельностью администрации путем рассмотрения споров по определенным правилам [19].

Оценка современного законодательства Республики Казахстан и сложившейся ситуации по обжалованию административных актов позволяет прийти к выводу о недостаточном качественном урегулировании публичных споров, что выражается в отсутствии единой процедуры рассмотрения таких жалоб и приводит к безрезультативности в решении споров между физическими, юридическими лицами и административными органами.

На настоящем этапе ученые-административисты и практики в рамках изучения и реформирования административной юстиции выделяют два юридических основания для использования административных процедур: во-первых, полномочия органов по рассмотрению обращений и жалоб граждан, предусмотренные в положениях об этих органах; во-вторых, нормы законов, возлагающие на государственные органы соответствующие обязанности [1, с. 34]. Такие про-

цедуры по рассмотрению публичных споров уже введены в административное законодательство Республики Казахстан, где рассмотрение споров в порядке досудебного урегулирования считается необходимым и весьма эффективным способом их урегулирования (в налоговой, таможенной, экологической сферах, в здравоохранении).

Так, налоговые правоотношения всегда потенциально порождают налоговые споры, поскольку, как верно замечено Е. Ю. Грачевой, налогоплательщики стремятся минимизировать суммы обязательных платежей, подлежащих уплате, а государство в лице фискальных органов направляет свои усилия на выявление нарушений в области налогообложения и взыскание в бюджетную систему недоимок по налогам и сборам, начисленных пеней и наложенных штрафов [3, с. 10].

Впервые обжалование решений налоговых органов было закреплено в указе Президента Республики Казахстан, имеющем силу закона, от 24 апреля 1995 г. «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» [16] и заключалось в пересмотре решений налоговой службы самим налоговым органом, вынесшим это решение. С введением Кодекса Республики Казахстан от 12 июня 2001 г. «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» [14] в отдельный раздел выделены обжалование результатов налоговой проверки и действий (бездействий) должностных лиц органов налоговой службы. Законодательно был определен порядок подачи жалобы, ее форма и содержание, порядок рассмотрения жалобы, содержание и виды выносимых решений органами налоговой службы, последствия подачи жалобы, порядок проведения дополнительной проверки [18]. С принятием нового Кодекса Республики Казахстан от 25 декабря 2017 г. «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)» созданы апелляционные комиссии, рассматривающие жалобы налогоплательщиков по результатам налоговой проверки. Такой же порядок обжалования уведомления о результатах проверки и/или уведомления об устранении нарушений предусмотрен и таможенным законодательством.

Подобный опыт по рассмотрению жалоб содержит законодательство Республики Казахстан в сфере здравоохранения

и экологической безопасности. Так, в целях досудебного урегулирования публичных споров законом Республики Казахстан от 24 мая 2018 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования регулирования предпринимательской деятельности». Кодекс Республики Казахстан от 18 сентября 2009 г. «О здоровье народа и системе здравоохранения», а также Кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 г. «Экологический кодекс Республики Казахстан» дополнены статьями, регламентирующими порядок рассмотрения жалоб апелляционными комиссиями, в состав которых в обязательном порядке входит представитель Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан [15].

Необходимость совершенствования института административной юстиции как механизма, обеспечивающего защиту прав и законных интересов граждан, поддерживается многими казахстанскими учеными, такими как Ж. У. Тлембаева, Б. А. Жетписбаев, Г. А. Худайбердина и др. Так, Ж. У. Тлембаева, указывая на необходимость совершенствования административной юстиции как одного из факторов, способствующих формированию в Казахстане институтов развитого гражданского общества, выделяет ряд существенных причин использования административной юстиции при разрешении административных конфликтов:

- улучшение процессуального положения гражданина в отношениях с административными органами;
- экономическая целесообразность;
- совершенствование способности государственных институтов к управлению конфликтами;
- неудовлетворенность результатами рассмотрения административных споров в суде (судебные средства защиты нередко не соответствуют ожидаемым);
- контрактуализация процедур принятия решений государственными органами [20].

В Российской Федерации Кодекс административного судопроизводства (далее — КАС РФ) принят 8 марта 2015 г. Анализ ч. 1 ст. 1 КАС РФ позволяет сделать вывод, что российское административное судопроизводство представляет собой

деятельность Верховного суда РФ, судов общей юрисдикции по рассмотрению и разрешению административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

Российский ученый-административист Ю. Н. Старилов указывал, что в связи с принятием КАС РФ закончился долгий, трудный период, наполненный непримиримыми спорами, «борьбой» различных научных школ, ученых — представителей различных отраслей материального и процессуального права, противопоставленными научными позициями и одновременно результативными дискуссиями, период обсуждения идеи учреждения в стране административных судов и создания полноценной системы административного судопроизводства, что и требовала с декабря 1993 г. конституционно-правовая норма о формах реализации судебной власти в России (ст. 118 Конституции РФ) [10].

Некоторые ученые считают, что фактически имеют место две основные причины, породившие появление КАС РФ: первая — прямое закрепление в Конституции РФ административного судопроизводства; вторая — необходимость унификации процессуальных норм, регламентирующих порядок рассмотрения судом дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений [5].

В проводимых дискуссиях административное судопроизводство всегда являлось предметом обсуждения в контексте общей тематики административной юстиции. В каждой стране формирование соответствующей отрасли процессуального права происходило по-разному, с учетом традиций правовой жизни и развития, исторических особенностей в государственно-правовом строительстве, специфики планирования и реализации многочисленных реформ и преобразований. Однако во многих странах сложились и некоторые закономерности в установлении судебного контроля над административными полномочиями должностных лиц, кото-

рые включают разработку специального закона об административном судопроизводстве.

До какого-то момента кодификацию процессуальных правовых норм в области административной юстиции России предлагалось проводить в Административно-процессуальном кодексе [7, с. 98]. Наряду с этим обсуждались идеи разработки и принятия Федерального конституционного закона «Об административном судопроизводстве» или Кодекса РФ об административном судопроизводстве [9].

В современных условиях историческое значение КАС РФ выражается по крайней мере в четырех существенных для развития российского государства и его правовой системы моментах:

1. КАС РФ официально закрепил институт административной юстиции в качестве неотъемлемого элемента российского правового государства, определил ее контуры как второй формы правосудия в публичном праве России и реализовал положение ст. 118 Конституции РФ об административном судопроизводстве, обеспечив ему регулирование, в значительной мере отвечающее передовым европейским стандартам в этой области.

2. Принятие КАС РФ, содержащего совокупность правовых норм, регулирующих административное судопроизводство в общих судах и выделяющих его из гражданского судопроизводства, ведет к завершению процесса формирования новой отрасли права — судебного административного права в России.

3. КАС РФ произвел революцию в отечественном процессуальном праве, подняв статус административно-процессуальной формы до уровня гражданско-процессуальной, уголовно-процессуальной и конституционно-процессуальной форм.

Изложенное выше показывает, что в развитом институте административной юстиции сегодня заинтересованы самые различные субъекты правовых отношений.

В настоящее время в Казахстане проект Административного процедурно-процессуального кодекса находится на стадии рассмотрения в нижней палате Парламента Республики Казахстан.

О возможности существования административного судопроизводства говорит и Конституция Республики Казахстан 1995 г.: в соответствии с п. 2 ст. 75 судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства. Присутствует конституционная основа и для существования административных судов. В соответствии с п. 3 этой же статьи судами Республики являются Верховный суд Республики, местные и другие суды Республики, учреждаемые законом. Таким образом, дело за принятием соответствующих законов.

Прежде чем говорить о развитии административной юстиции, необходимо определиться с моделью, которая наиболее приемлема для Казахстана.

В обсуждении вопросов административной юстиции в Казахстане активно пропагандируется немецкий опыт, который лежит в основе одной из классических моделей. Имеются сторонники, особенно среди специалистов в области гражданского процесса, сохранения текущего статуса в вопросах оспаривания действий государственной администрации. Практически незамеченным остается французский опыт, лежащий в основе еще одной классической модели.

Нам представляется, что для Казахстана неприемлема ни одна из моделей в чистом виде. Сохранение публично-правовых споров в структуре ГПК не отвечает современным требованиям и вызовам. Вряд ли целесообразно создавать органы административной юстиции по французскому образцу с учетом высокого уровня корпоративной солидарности административных органов, а также иных проблем, которые могут возникнуть при создании юрисдикционных органов в недрах самой государственной администрации.

Наиболее востребованным представляется немецкий опыт, но с возможным применением подходов из других моделей. Таким образом, имеет смысл говорить о популярных сегодня смешанных моделях.

Литература

1. Администрация и частные лица — европейский и российский опыт поиска взаимопонимания / Совет Европы и Центр стратегических разработок. М.: Статут, 2006.

2. Габбасов А.Б. Досудебное обжалование административных актов // Ежегодник публичного права 2014: Административное право: сравнительно-правовые подходы. М.: Инфотропик Медиа, 2014. С. 431–432.
3. Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000.
4. Джанысбаева Т. З. Истоки административной юстиции в казахском обычном праве и ее дальнейшее развитие в период военной экспансии казахского ханства Российской империей // Вестн. Ин-та законодательства Республики Казахстан. 2009. № 4 (16). С. 178–180.
5. Женетль С. З. Унификация и оптимизация рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, в свете процессуальных судебных реформ // Административное право и процесс. 2014. № 9. С. 45–49.
6. Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории: моногр. М.: Изд-во РУДН, 2005.
7. Зеленцов А. Б., Радченко В. И. Административная юстиция в России (история и современность). М., 2002.
8. Мухлыхина М.М. Сенатская практика по земским делам (конец XIX — начало XX в.): дис. ... канд. юрид. наук. Киров, 2005.
9. Салищева Н. Г., Абраимова Е. Б. Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве». М., 2001.
10. Стариков Ю. Н. Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации — важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства // Вестн. Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. №2. С. 8–15.
11. Каюмов Д. Р. К вопросу зарождения и становлению административной юстиции в России // Записки Горного института. Т. 155. Ч. 1. СПб., 2003. 274 с.
12. Морозов А. В. Право на обжалование. Грозный: Чечено-Ингушское кн. изд-во, 1980.
13. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. [электронный ресурс]. URL: http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution (дата обращения: 17.06.2019).
14. Кодекс Республики Казахстан от 12 июня 2001 г. № 209-III «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» [электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1023502 (дата обращения: 01.06.2019).
15. Кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 г. № 212-III «Экологический кодекс Республики Казахстан» [электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30085593 (дата обращения: 15.06.2019).
16. О налогах и других обязательных платежах в бюджет: указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, от 24 апреля 1995 г. № 2235 [электронный ресурс]. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1007159 (дата обращения: 01.06.2019).

17. О порядке рассмотрения предложений, заявления и жалоб граждан: указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534 [электронный ресурс]. URL: <http://sbornik-zakonov.ru/274664.html> (дата обращения: 01.06.2019).
18. Ережепова Л. Динамика активности обжалования результатов налоговой проверки варьируется по годам, но остается стабильной [электронный ресурс]. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31628633#pos=6;-250 (дата обращения: 01.06.2019).
19. Подопригора Р. А. Административная юстиция в Казахстане: история, состояние, перспективы [электронный ресурс]. URL: https://www.zakon.kz/4738087-administrativnaja-justicija-v.html#_ftn9 (дата обращения: 17.06.2019).
20. Тлембаева Ж. У. Внесудебное урегулирование правовых споров, возникающих из административных и иных публично-правовых отношений в Республике Казахстан: состояние и перспективы развития [электронный ресурс]. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37502772#pos=5;-250 (дата обращения: 17.06.2019).

УГОЛОВНЫЙ ПРОСТУПОК В УК РК И В ПРОЕКТЕ ИЗМЕНЕНИЙ УК РФ (ОБЩИЕ ПРОБЛЕМЫ)

В. И. Плохова

Новосибирский национальный исследовательский
государственный университет
профессор кафедры уголовного права,
уголовного процесса и криминалистики
Алтайский государственный университет
профессор кафедры уголовного права и криминологии
доктор юридических наук, профессор
VPlohova@yandex.ru

Предложены пути решения таких общих для России и Казахстана проблем, связанных с уголовным проступком, как отличие преступления от административного правонарушения, неоднократного от продолжаемого деяния.

Ключевые слова: криминальная степень общественной опасности, неоднократное, продолжаемое правонарушение.

The ways of solving such common problems for Russia and Kazakhstan related to criminal misconduct as the difference between a crime and an administrative offense, repeated from the continued act are proposed.

Key words: criminal degree of public danger, repeated, continued offense

Актуальность исследования определяется двухгодичным обсуждением в России проекта изменений в УК в связи с введением уголовного проступка [11]. Причем Правительство РФ отклонило этот проект из-за нарушения ст. 52 Конституции РФ, поскольку не учитываются интересы потерпевших, которым в результате совершенного уголовного проступка причинен вред. Ученые также отмечают многие несовершенства этого законопроекта, в том числе несоответствие некоторых его положений и другим конституционным принципам [8]. Между тем Верховный суд РФ продолжает настаивать на введении уголовного проступка. 13 февраля 2019 г. на пленарном заседании Совета судей Российской Федерации председатель Верховного суда подчеркнул, что хотя идея института уголовного проступка формально разнится с основой российской уголовной системы, он должен быть введен [10]. В УК Республики Казахстан [16] с 2014 г. выделен уголовный проступок. В связи с этим небезынтересно выявить более корректное

регулирование этого вопроса, предложить варианты разрешения некоторых общих для обеих систем проблем.

Согласно проекту изменений в УК РФ, уголовным проступком признается преступление небольшой тяжести, за которое в УК РФ не предусмотрено наказание в виде лишения свободы. Преступление небольшой тяжести определяется в ч. 2 ст. 15 УК РФ как «...умышленные и неосторожные деяния, за совершение которых максимальное наказание, предусмотренное настоящим Кодексом, не превышает 3 лет лишения свободы». Часть 3 ст. 10 УК РК определяет уголовный проступок посредством двух оценочных признаков (а) виновное деяние, не представляющее большой общественной опасности; б) причинившее незначительный вред либо создавшее угрозу причинения вреда личности, организации, обществу или государству) и одного нормативного (за совершение которого предусмотрено наказание в виде штрафа, исправительных работ, привлечения к общественным работам, ареста). Очевидно преимущество формального определения проступка в проекте УК РФ в сравнении с УК РК, ибо наказуемость в виде штрафа и исправительных работ характерна и для преступления. Преступлением по УК РК признается виновное общественно опасное деяние, запрещенное УК под угрозой наказания в виде штрафа, исправительных работ... (ч. 2 ст. 10 УК РК). Отсюда в качестве отграничителя уголовного проступка от преступления в данных ситуациях выступают только оценочные признаки — небольшая степень общественной опасности и незначительный вред (преступление — общественно опасное деяние). В связи с этим актуализируются такие давние проблемы науки уголовного права России и Республики Казахстан, как соотношение уголовного проступка с административным правонарушением, малозначительным деянием (идентично сформулированных в ч. 2 ст. 14 УК РФ и ч. 4 ст. 10 УК РК как не представляющих общественную опасность), последних с преступлением.

Особенность общественной опасности преступления в сравнении с другими видами общественной опасности постоянно исследуется в юридической литературе [1; 2; 4; 5; 6; 9], хотя четкости в этом вопросе достичь, видимо, невозможно, нужна конкретизация по видам преступлений. Поэтому

небезынтересно определение криминальной степени общественной опасности, характерной для преступления, предложенное Конституционным судом РФ. В постановлениях Конституционного суда РФ от 27 июня 2005 г. № 7-П (п. 2) [13] и от 10 февраля 2017 г. № 2-П (п. 4.1) отмечается, что «...основанием преступности противоправных деяний могут служить лишь обстоятельства, в совокупности объективно подтверждающие криминальную степень их общественной опасности, в том числе масштаб распространенности и динамика роста таких деяний, значимость охраняемых законом ценностей, на которые они посягают, существенность причиняемого ими вреда, а также невозможность их преодоления с помощью иных правовых средств). <...> Криминализация тех или иных правонарушений, неразрывно связанная с конструированием состава преступления, системообразующими элементами которого являются объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона, не предполагает обязательного наличия признаков преступной общественной опасности у каждого из них — такие признаки могут отражать не все, а лишь отдельные элементы состава преступления» [14].

По наличию или отсутствию криминальной общественной опасности преступление отличается и от уголовного проступка, и от административного правонарушения по законодательству обеих стран. Особенно просто это сделать на основе законодательства РК, так как ст. 25 Кодекса РК об административных правонарушениях им признает все, что названо в данном кодексе. Часть 1 ст. 25 гласит: «Административным правонарушением признается противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие физического лица или противоправное действие либо бездействие юридического лица, за которое настоящим Кодексом предусмотрена административная ответственность». Неплохо. Ведь административная ответственность предусматривает в качестве административного наказания даже разновидность лишения свободы — административный арест. Такие правонарушения входят в «уголовную сферу» и подлежат проверке со стороны ЕСПЧ.

Однако положения ч. 2 ст. 25 Кодекса РК об административных правонарушениях отчасти размыают эту четкость указанием: «административная ответственность за правонарушения, предусмотренные статьями Особенной части настоящего Кодекса, наступает, если эти правонарушения по своему характеру не влекут за собой в соответствии с законодательством уголовной ответственности». Хотя это положение позволяет отчасти сгладить просчеты законодателя.

Проблема эта характерна и для России. В существующей редакции понятие административного правонарушения и стыковочные нормы уголовного и административного права не всегда четко показывают грань преступного и непроступного, в том числе при указании на неоднократность в статьях УК РФ. Российский законодатель и КС РФ, в отличие от УК РК, считают возможным перерастания неоднократно совершенного административного проступка в преступление. Статья 16 УК, в которой определялась неоднократность преступлений, утратила силу еще в 2003 г. Но она предусмотрена в двух статьях УК РФ без ее расшифровки, в ст. 10 — в качестве административной преюдиции. И поскольку нет родового определения неоднократности в УК РФ, авторы по-разному определяют первую ее разновидность. Подчеркивая предупредительный эффект любого осуждения, близость административной и уголовной ответственности, многие утверждают, что во всех статьях речь должна идти об административной преюдиции, в том числе и в тех, где прямо о ней не говорится (ст. 154 и 180 УК РФ), а указывается неоднократность. Это неоднократное (повторное) совершение однородных правонарушений, за которое лицо подвергнуто административной ответственности.

Это положение неоднократно обосновывает Конституционный суд РФ [15], правовые позиции которого приводятся в постановлениях Пленума Верховного суда РФ [12] по отдельным категориям дел. «Повторное (многократное) совершение лицом однородных (аналогичных) административных правонарушений объективно свидетельствует о недостаточности имеющихся административно-правовых средств для результативного противодействия таким деяниям, что вкупе с иными факторами может рассматриваться в качестве конституционно значимой причины для криминализации соот-

ветствующих действий (бездействия), которые, оставаясь в своей нормативной первооснове административными правонарушениями, по характеру и степени общественной опасности приближаются к уголовно наказуемым деяниям и при определенных условиях способны причинить серьезный вред общественным отношениям, поставленным под охрану уголовного закона», — отмечается в п. 4.2 постановления КС от 10 февраля 2017 г. № 2-П по делу о проверке конституционности положений ст. 212.1 Уголовного кодекса РФ в связи с жалобой гражданина И. И. Дадина [14].

Во всех этих решениях показываются пути недопущения частичного отступления от некоторых конституционных норм, принципов уголовного права. Так, в п. 17.1 постановления Пленума Верховного суда РФ от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» Верховный суд РФ рекомендует судам: «...следует иметь в виду, что фактические обстоятельства, послужившие основанием для назначения лицу административного наказания по ч. 2 ст. 7.27 КоАП РФ, сами по себе не определяют выводы суда о виновности этого лица в совершении преступления, предусмотренного ст. 158.1 УК РФ, поскольку такая виновность устанавливается судом в предусмотренных уголовно-процессуальным законом процедурах на основе всей совокупности доказательств, включая не исследованные при рассмотрении дела об административном правонарушении <...> Суду необходимо проверять: вступило ли в законную силу постановление о назначении административного наказания по ч. 2 ст. 7.27 КоАП РФ на момент повторного совершения мелкого хищения; исполнено ли это постановление, не прекращалось ли его исполнение; не истек ли годичный срок со дня окончания исполнения данного постановления; не пересматривалось ли постановление о назначении лицу административного наказания и последующие постановления, связанные с его исполнением, в порядке, предусмотренном гл. 30 КоАП РФ. Если указанные обстоятельства препятствуют постановлению приговора или иного итогового решения, суд возвращает уголовное дело прокурору» [12].

По УК РК, несмотря на то, что уголовный проступок — это разновидность уголовного правонарушения, в ст. 12 указыва-

ется, что преступление и уголовный проступок не образуют неоднократности. Очевидно, что все эти нюансы требуют дальнейших исследований.

Связан с проблемой неоднократности и вечный ее спутник — отграничение от продолжаемого преступления. Несмотря на имеющиеся современные исследования [3], этот вопрос тоже не до конца решен. Мною была предпринята попытка решить ее с использованием категории «деятельность», философии, логики, процесса «перевода» признаков реальных явлений в норму, статью УК. Сделан вывод: «Только деятельность, реализуемая несколькими действиями, являющимися промежуточными для достижения итогового, конечного результата (предмета потребности, мотива), характерна для единичного сложного преступления» [7, с. 23].

Литература

1. Багиров Ч. М. Малозначительность деяния и ее уголовно-правовое значение: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. 168 с.
2. Епифанова Е. В. Общественная опасность как научная категория, законодательная дефиниция: история и современность: моногр. М.: Юрлитинформ, 2012. 146 с.
3. Залов А. Ф. Уголовно-правовая характеристика продолжаемого преступления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2017. 28 с.
4. Нагаева Т. И. Формы и виды преступного деяния: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. 336 с.
5. Нечаев А. Д. Концептуальные основы и теоретическое моделирование криминализации и декриминализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2017. 33 с.
6. Солодков И. А. Общественная опасность преступления и ее уголовно-правовое измерение: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. 24 с.
7. Плохова В. И. Теория деятельности: правовые и психологические аспекты // Криминолог. журн. Байкальск. гос. ун-та экономики и права. 2013. № 4. С. 18–24.
8. Уголовное право: стратегия развития в XXI веке: мат-лы XVI Междунар. научно-практ. конф. М.: РГ-Пресс, 2019. 736 с.
9. Фильченко А. П. Основание уголовной ответственности. Эволюция и проблемы межотраслевого рассогласования: моногр. / под ред. А. В. Наумова. М.: Юнити-Дана; Закон и право, 2014. 215 с.
10. Выступление председателя Верховного суда Российской Федерации Вячеслава Михайловича Лебедева в рамках пленарного заседания Совета судей Российской Федерации (Москва, 21 мая 2019 г.) [электронный ресурс]. URL: https://www.vsrfr.ru/press_center/video_archive/ (дата обращения: 01.07.2019).

11. О внесении в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка»: постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 31 октября 2017 г. № 42 [электронный ресурс]. URL: http://www.supcourt.ru/documents/own/?category=resolutions_plenum_supreme_court_russian&year=2017 (дата обращения: 01.07.2019).
12. О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое (с изменениями и дополнениями): постановление Пленума Верховного суда РФ от 27 декабря 2002 г. № 29 // Официальный сайт Верховного суда РФ [электронный ресурс]. URL: http://www.vsrfr.ru/stor_pdf_esc.php?id=1495224 (дата обращения: 01.07.2019).
13. По делу о проверке конституционности положений частей второй и четвертой статьи 20, части шестой статьи 144, пункта 3 части первой статьи 145, части третьей статьи 318, частей первой и второй статьи 319 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Законодательного собрания Республики Карелия и Октябрьского районного суда города Мурманска: постановление Конституционного суда Российской Федерации от 27 июня 2005 г. № 7-П [электронный ресурс]. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx> (дата обращения: 01.07.2019).
14. По делу о проверке конституционности положений статьи 2121 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И. И. Дадина: постановление Конституционного суда Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. № 2-П [электронный ресурс]. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx> (дата обращения: 01.07.2019).
15. По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1.7 и части 4 статьи 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 4 статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» и пункта 4 статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс»»: постановление Конституционного Суда РФ от 14 июня 2018 г. № 23-П [электронный ресурс]. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx> (дата обращения: 01.07.2019).
16. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 г. № 226-V (в ред. на 09.01.2018) // Информационная система «Параграф» [электронный ресурс]. URL: <http://online.zakon.kz/> (дата обращения: 15.05.2018).

ӘКІМШІЛІК ПРОЦЕСІНДЕ ЗАҢДЫЛЫҚ ҚАҒИДАТЫН ЖҮЗЕГЕ АСЫРУДЫ ҚАМТАМАСЫЗ ЕТУДІҢ КЕЙБІР МӘСЕЛЕЛЕРІ

Нұрзада Маханбетұлы Примашев

Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат
институты
Конституциялық, әкімшілік заңнама және мемлекеттік басқару
бөлімінің бас ғылыми қызметкері
заң ғылымдарының кандидаты, доцент
nurzadaprim@mail.ru

Мақала заңдылық қағидатын жүзеге асыру мәселеріне арналған. Көп жағдайларда заңдылық қағидаты қабылданған заңдарға мінсіз бағыну, яғни оның нормаларын мүлтіксіз орындаумен түсіндіріледі. Әкімшілік процесті ұйымдастырудағы заңдылық осы тәсілді ұстанып, қабылданған заңдарға сәйкес ұйымдастыру деп түсіндіріледі. Бірақ автордың ойынша заңдылық қағидатының мәні заңдардың өздерінің қоғамдық өмірдің объективті табиғи заңдылықтарға сай болуына, мемлекет пен қоғамның даму заңдылықтарына бағынуына тікелей байланысты. Адам мен қоғамнан ажыратылған заңнамамен заңдылықты қамтамасыз ету мүмкін емес, сондықтан әкімшілік процесті ұйымдастырылуын реттейтін құқық нормалары да осындай заңдылықтарға бағынуы тиіс.

Тірек сөздер: әкімшілік процесс, заңдылық ұғымы, процесс қағидаттары, Қазақстан Республикасының Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексі, құқықтық қателер, аударма қателері.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ЗАКОННОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ

Н. М. Примашев

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан
главный научный сотрудник отдела конституционного,
административного законодательства
и государственного управления
кандидат юридических наук, доцент
nurzadaprim@mail.ru

Статья посвящена вопросам реализации принципа законности. В большинстве случаев принцип законности объясняется безупречным

подчинением принятым законам, т. е. неукоснительным соблюдением их норм. Считается законным соблюдение при организации административного процесса этого же подхода полного соответствия принятым законам. Но, по мнению автора, суть принципа законности напрямую зависит от того, насколько принятые законы соответствуют объективным природным законам общественной жизни, подчиняются законам развития государства и общества. Законодательством, оторванным от человека и общества, невозможно обеспечить законность, поэтому нормы права, регулирующие организацию административного процесса, также должны подчиняться этим законам.

Ключевые слова: административный процесс, понятие законности, принципы процесса, Административно-процессуальный кодекс Республики Казахстан, правовые ошибки, ошибки перевода.

The article is devoted to the implementation of the principle of legality. In most cases, the principle of legality is explained by the perfect subordination to the adopted laws, i.e. strict observance of their norms. It is considered legitimate to follow the same approach in the organization of the administrative process in full compliance with the adopted laws. But, according to the author, the essence of the principle of legality directly depends on how they correspond to objective natural laws of public life, obey the laws of development of the state and society. Legislation, detached from the individual and society, it is impossible to ensure the rule of law, so the rules of law governing the organization of the administrative process, should also be subject to these laws.

Key words: administrative process, concept of legality, principles of process, Administrative procedure code of the Republic of Kazakhstan, legal errors, translation errors.

Кез келген мемлекет өзінің тарихи даму, қалыптасқан тәжірибемен өзіндік және әлемдік жаңа үдерістер жағдайларына сай құрылымдары арқылы қызметтерін атқарады. Сонымен қатар олардың реформалық саясат пен талпыныстар кезінде жаңа деңгейлерге жетіп жататыны да бар. Негізі бұлардың барлығының объективтік, мемлекеттік-қоғамдық дамудың кейбір кезеңдерінде субъективтік те табиғатына байланысты. Сондықтан дер кезінде мемлекет пен қоғам алдына тиісті міндеттерді қоя білу, оларды орындауға қажет заңнамалық, ресурстық және орындаушылық қажеттіліктерді жұмылдыру да мемлекеттік басқару жүйесінің өміршеңдігі мен өзектілігін көрсетеді.

Мемлекет алдына қойылатын осындай күрделі міндеттердің бірі Қазақстан Республикасы сот билігінің маңызды бір тармағы әрі нысаны — әкімшілік процесті

ұйымдастыру болып табылады¹. Осы ретте ағымдағы жылдың жоспарына енгізілген Қазақстан Республикасының Рәсімдік-процестік кодексінің жобасын әзірлеу, заң шығару процесінің барлық кезеңдері арқылы сәтті өткізу мен қабылдау да құқықтың басты қағидаты — заңдылыққа бағындыру тек қана әзірлеушілер мен қабылдаушылармен қатар, оны іске асырушы мемлекеттік органдарға, лауазымды адамдарға, жергілікті өзін-өзі басқару органдарына, мемлекеттік емес ұйымдар мен азаматтарға да үлкен міндет.

Заңдылық қағидатын жүзеге асыру мүмкіндігін қарастыру осы мақаланың объектісі болып табылуының да объективті негіздері бар. Мысалы, көпжылдық тәжірибесінің барлығына, қалыптасқан көптармақты салалық соттардың конституцияланғанына, ұйымдастырылғанына, тиісті кодекс-пен реттелетініне қарамастан, ресейлік автор А. В. Быконя Ресей Федерациясының қолданыстағы 1993 жылғы Конституциясының 118-бабы 2 бөлігінің «сот билігі конституциялық, азаматтық, әкімшілік және қылмыстық сот ісін жүргізу арқылы жүзеге асырылады» деген нормасы соттардың барлық көптүрлілігін көрсете алмайды», — деп есептейді [1]. Мұндай пікірді заңдылық қағидатының толық жүзеге асырылмайтындығымен ұштастыруға толық негіз бар. Ал әкімшілік процесс / сот өндірісі институты енгізілмеген Қазақстан Республикасы үшін ше? Қолданыстағы 1995 жылғы Конституцияның 75-бабының 2-тармағы бойынша сот билігі сотта іс жүргізудің ... заңмен белгіленген өзге де нысандары арқылы жүзеге асырылады. Яғни, әкімшілік сот аталмаған. Мұндай соттың міндетті түрде болуын белгілі ресей ғалымы Ю. Н. Стариков «арнайы әкімшілік сот ісін жүргізудің болуы немесе болмауы ұлттық сот жүйесінің халықаралық мемлекеттік және құқықтық стандарттарға сәйкестігінің көрсеткіші болып табылады», — деп көрсетеді [2, б. 218]. Осыған орай, арнайы соттың болуы,

¹ Қазіргі мамандандырылған әкімшілік соттардың басты мақсаты Қазақстан Республикасының 2014 жылғы 5 шілдедегі Әкімшілік құқық бұзушылық туралы кодексінде көрсетілген, әкімшілік-деликттік қатынастардан туындайтын, яғни жасалған құқық бұзушылық құрамның барлық белгілері бар іс-әрекеттер бойынша әкімшілік жауаптылыққа тарту болып табылады.

оның тиісті дәрежеде қызмет етуі де заңдылық қағидатының жүзеге асырылуына тікелей қатысы бар деп пайымдаймыз. Оған қоса қазақстандық ғалым Э. Ә. Нұрманованың әкімшілік әділет институты — тұлғалардың құқықтары мен бостандықтарын шенеуніктердің озбырлығынан қорғаудың маңызды институттарының бірі деген позициясын қолдауға болады [3, б. 186].

Жеке-дара қолданылатын құқықтық актінің нақты нормалық мысал негізінде кемшіліктерін заңдылық қағидаты тұрғысынан сипаттаған Е.В. Пороховтың да көзқарасы осыған келіп саяды [4, б. 87-105].

Сонымен, басым түрде тәжірибеде, ғылыми әдебиетте де заңдылық қағидаты негізінен заңды бұлжытпай сақтаумен түсіндіріледі. Әкімшілік құқығы қалыптасқан ресейлік ғалымдар да бұл қағидатты осылай түсінуді ұстанады. Мысалы, В.Н. Гиревтің пікірінше заңдылық — мемлекеттік органдардың, лауазымды адамдардың, азаматтардың және қоғамдық ұйымдардың заңдарды және оларға сәйкес қабылдаған өзге де нормативтік құқықтық актілерді мүлтіксіз сақтауы [5, б. 167]. Ал О. Ю. Виниченко мен В. И. Попов заңдылықты — мемлекет қызметінің принципі — құқықтық қатынастардың барлық субъектілерінің құқық талаптарын дәл және қатаң сақтау идеясын болжайды деп түсіндіреді [6, б. 371].

Заңдылық қағидатына деген көзқарасты, оның кейбір аспектілерін Қазақстан Республикасының қолданыстағы заңнамасы мысалдары арқылы ашуға болады. Мысалы, заңнамада сот жүйесін ұйымдастыруға қатысты бірқатар кемшіліктер орын алған. Мысалы, Қазақстан Республикасы Конституциясының 77-бабы 3-тармағының 7) тармақшасында «Діни қызметшілер өздеріне сеніп сырын ашқандарға қарсы куәгер болуға міндетті емес» делінген. Қазақстан Республикасының халқы ұстанатын діндерде «сеніп сырын ашу» институты кең қолданылмайды. Сондықтан бұның да заңдылық қағидатын жүзеге асыруға қатысы бар деп есептеуге болады.

Осы қағидатқа жоғарыда көрсетілген кемшіліктер қатарына аудармада бірізділікті сақтамауды қосуға болады. Мысалы, Қазақстан Республикасы Конституциясының

77-бабы 3-тармағының 3) тармақшасына сәйкес «өзіне заңмен көзделген соттылығын оның келісімінсіз ешкімнің өзгертуіне болмайды»¹. Дәл осындай мағыналы әрі дереккөзі бір норма 2014 жылғы 4 шілдедегі Қазақстан Республикасының Қылмыстық-процестік кодексінің 12-бабының 2-тармағында бекітілген, бірақ онда «Ешкімнің өзі үшін заңмен көзделген соттылығы оның келісімінсіз өзгертіле алмайды» делінген. Яғни екі нұсқалы норманың орыс тіліндегі нұсқасы — «никому не может быть без его согласия изменена подсудность, предусмотренная для него законом».

Осы келтірілген тәжірибе мен мысалдардан да заңдылық қағидатына қатысты ойды тұжырымдауға болады. Яғни, ол тек қана заңды сақтау емес, ол заңға деген көзқарасты өзгертіп, оның табиғатына, сапалығы мен орындылығы тұрғысынан қарау. Бұл ойды нақты тұжырымдауға әкімшілік әділетті ұйымдастыру, мамандандырылған әкімшілік соттарды ерекше бөліп шығару² не ендіру де жатады.

Жалпы әкімшілік процесін Қазақстан Республикасында енгізуге келгенде заңдылық қағидатын басшылыққа алып, нормалық және процестік құндылықтарды мүмкіндігінше ашатын тетіктер мен институттарға ден қойған дұрыс болар. Мысалы, қазірдің өзінде Қазақстан Республикасының Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексінің жобасына жоғары талаптар қою арқылы тәжірибеде сыналған нормалар мен тетіктерге қол жеткізуге болады. Мысалы бір ғана заңдылық қағидатын бекітуді алуға болады. Кейбір шетелдердің әкімшілік процес не сот өндірісі туралы заңнамалық актілерінде қағидат бекітілмеген. Бірақ олардың нормалары мен тетіктерінен заңдылық қағидаты байқалып тұрады. Бірақ ортақ тарихы

¹ Осы норманың «өзіне заңмен көзделген соттылығын» деген бөлігі де нақтылықты білдірмейді, бірақ бұл аудармалық емес, жалпы тілдік кемшілік, яғни бұл жерде «подсудность» сөзі өзінің мәнісінде толық мағынасына ие болмай тұр.

² Қазақстан Республикасының мамандандырылған әкімшілік соттарының бүгінгі күні қарастырып жатқан істерін өзге сот органдарына жүктеп, тек қана әкімшілік процеспен, яғни әкімшілік органдар және азаматтар мен ұйымдар арасындағы жария-құқықтық қатынастардан туындайтын дауларды шешумен ғана айналысу құқығын қалдыру қажет. Бұл да заңдылық қағидатымен ұштасатын іс.

мен құқықтық тәжірибесі бар посткеңестік елдерде аталған қағидат бекітілген. Мысалы, Қырғыз Республикасының 2017 жылғы 25 қаңтардағы Әкімшілік-процестік кодексінің 7-бабының 3) тармақшасында әкімшілік сот өндірісінің негізгі қағидаттары қатарында заңдылық қағидаты бекітілген [9, б. 327–459]. Дәл осындай норма Латвия Республикасының 2017 жылғы 1 наурыздағы Әкімшілік-процестік заңында (7-бап) [9, б. 461–615]. Осы мысалдар арқылы тың көзқарастар мен сынақтан өткен тәжірибе негізінде заңдылық қағидатының деңгейін жоғарылатуға болады. Таңдау — бізде, сондықтан заңды сақтаумен шектелмей, заңның өзіне де заңдылық қағидаты таралады деген көзқараспен әкімшілік процеске өтуге болады. Бұның мемлекеттік органдар мен олардың лауазымды адамдары және азаматтар мен ұйымдар арасындағы болашақ жария-құқықтық қатынастардың заңдылығын қамтамасыз ете алатынының кепілі болатыны сөзсіз.

Тек осындай жағдайда ғана «заңдылық тек заңдардың, заңдардың өздері ғана емес, оларды сақтау немесе тиісінше орындау қажеттігін, сондай-ақ азаматтың құқығы, идеалдары, құқықтық құндылықтары мен қағидаттарын, иеліктен шығарылмайтын құқықтарын да қамтиды» — деген Ю. Н. Стариловтың көзқарасын орынды деуге болады [10, б. 37–61]. Өйткені оның ойынша қағидат тек орындаумен ғана шектелмейді, оның сыртында құқықтық институттар мен оларға қойылатын талаптар да бар. Мұндай талаптар жоғары құқықтық мәдениетті, құқық пен міндетті қатар қабылдайтын қоғам тарапынан ғана қойылуы мүмкін. Сондықтан бұл істі жанжақты қамтып, яғни тек заң не норма шығармашылықпен емес, жалпы қоғамды құқықтық ағарту, құқықтық сананы жоғарылату, құқықтық нормаға деген сыни көзқараспен ілтипатты да дамыту жұмысын қатар жүргізген орынды. Тек сондай кезде ғана заңдылық қағидатын жүзеге асыруға болады.

Әдебиет

1. Быконя А. В. Конституционно-правовые основы судебной власти в Российской Федерации // Право: история, теория, практика: мат-лы V Междунар. науч. конф. (Санкт-Петербург, июль 2017 г.). СПб.: Свое изд-во, 2017. С. 1–3.

2. Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М.: Норма, 2001. 304 с.
3. Нутманова Э. А. Административно-юрисдикционная деятельность в Республике Казахстан: моногр. Астана: Академия финансовой полиции, 2007. 195 с.
4. Порохов Е. В. Требования к правовому акту индивидуального применения как критерий проверки его законности органами административной юстиции // Административная юстиция: зарубежный опыт и перспективы реформирования в Республике Казахстан: мат-лы II междунар. шк. (научно-практ. семинара) административ. Права (Астана, 25 ноября 2011 г.) / под общ. ред. Ж. Д. Бусурманова, А. Б. Габбасова. Астана: Ин-т законодательства Республики Казахстан, 2012. 150 с.
5. Гирев В. Н. Административное право. Практикум: учеб. пособие. М.: Инфра-М, 2002. 192 с.
6. Виниченко О. Ю., Попов В. И. Теория государства и права: учеб. пособие. М.: Проспект, 2010. 504 с.
7. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. [электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/10103000/57bfd906f1089a3ff29d88ca4bd53072/> (дата обращения: 10.02.2019).
8. Қазақстан Республикасының Конституциясы // «Әділет» АҚЖ [электронный ресурс]. URL: http://adilet.zan.kz/kaz/docs/K950001000_ (дата обращения: 10.02.2019).
9. Сборник законодательных актов по административному судопроизводству. 3-е изд. М.: Инфотрофик Медиа, 2018. 800 с.
10. Старилов Ю. Н. Законность как принцип административных процедур и административного судопроизводства: развитие и юридическая конкретизация в отраслевом законодательстве на основе общей теории законности // Ежегодник публичного права 2018: Принципы административных процедур и административного судопроизводства. М.: Инфотрофик Медиа, 2018. 376 с.

ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ДОБРОСОВЕСТНОГО ПРИОБРЕТАТЕЛЯ В СТРАНАХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

К. К. Сабиров

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан
старший научный сотрудник
магистр юридических наук
sabirov.k@gmail.com

В статье рассмотрены некоторые проблемные вопросы регулирования прав добросовестных приобретателей в странах Евразийского экономического союза. В частности, кратко затрагиваются проблемы института государственной гарантии прав на недвижимое имущество, а также природы виндикационных исков. Статья рассчитана на ученых-юристов, аспирантов, студентов и людей, интересующихся проблемами регулирования процесса перехода прав на недвижимое имущество.

Ключевые слова: добросовестный приобретатель, принцип добросовестности, гражданское право, недвижимое имущество, титульное страхование.

The article discusses some of the issues of regulating the rights of bona fide purchasers in the countries of the Eurasian Economic Union. In particular, the problems of the institute of state guaranteed rights to real estate, as well as the nature of vindication claims are briefly discussed. The article is intended for legal scholars, graduated students, students and people interested in the problems of regulating the process of transfer of rights to real estate.

Key words: bona fide purchaser, principle of good faith, civil law, real estate, title insurance.

На сегодняшний день в условиях ускоряющегося темпа роста рыночной экономики особое значение обретает стабильность гражданского оборота. Данная стабильность может быть обеспечена в первую очередь неприкосновенностью права частной собственности. Наиболее значимыми и проблемными вопросами права частной собственности являются вопросы перехода права на недвижимое имущество. Именно данная категория правоотношений чаще всего вызывает споры, которые осложняются несовершенством действующего законодательства. На практике не всегда можно соблюсти баланс интересов титульных собственников и добросо-

вестных приобретателей, что является проблемой законодательств романо-германской правовой системы.

Гражданское законодательство стран Евразийского экономического союза, безусловно, сочетает в себе все основные принципы романо-германского права, существенно отойдя от доминировавшего до недавнего времени советского права. Однако общее экономическое регулирование и рыночные условия государств ЕЭС во многом отличаются от стран Европейского союза или США. Например, слабо развит институт титульного страхования, отсутствует институт государственной гарантии прав на недвижимое имущество. Все это существенно осложняет регулирование спорных вопросов перехода прав на недвижимое имущество, что во многом пугает инвесторов и препятствует созданию положительной рыночной атмосферы. Для более глубокого понимания данной проблемы, обратимся к общим понятиям.

Определение добросовестного приобретателя дано в п. 1 ст. 302 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ), аналогичное определение можно найти в п. 1 ст. 261 Гражданского кодекса Республики Казахстан (ГК РК), п. 1 ст. 283 Гражданского кодекса Республики Беларусь (ГК РБ). Данные нормы указывают, что приобретатель может быть признан добросовестным, если он не знал и не мог знать о том, что приобретает возмездно имущество у лица, которое не имело права его отчуждать. Ключевым здесь является сочетание «не знал и не мог знать», впрочем в ГК РК дается слегка иная трактовка: «не знал и не должен был знать», однако это расхождение не влияет на практику применения и толкования судами данной нормы. В данной норме речь идет о добросовестности в ее субъективном смысле, т. е. состоянии, при котором лицо «не знало и не должно было знать» о совершаемом им противоправном деянии.

Субъективная сторона отличает добросовестность приобретателя недвижимого имущества от принципа добросовестности — общего принципа, который является оценочным понятием (объективная добросовестность). В объективном смысле добросовестность понимается как «добрая совесть», т. е. морально-этическая категория, которая является прин-

ципом гражданского права, основанного на нравственно-этических началах. Например, Л. В. Щенникова и М. О. Быкова указывают, что объективное понимание добросовестности является синонимом честности, а добросовестность понимается как порядочное, честное поведение [1, с. 47].

Исходя из возможности различной трактовки словосочетания «не знал и не мог знать», можно сделать предположение, что добросовестность в ее субъективном смысле также является оценочным понятием. Однако это рассуждение ошибочно. Углубляясь в толкование данной нормы, мы рискуем окончательно запутаться в ее значении. Поэтому будем исходить из буквального значения нормы, т. е. конкретного требования к состоянию лица, которое не может быть истолковано иным образом. И здесь стоит согласиться с мнением М. К. Сулейменова, который отмечает, что объективная и субъективная добросовестность — это разные понятия, принцип добросовестности как оценочное понятие не может быть применен для определения добросовестного приобретателя [2, с. 23].

Еще в начале XX в. Г. Ф. Шершеневич указывал, что в русском гражданском праве владение делилось на законное и незаконное, добросовестное и недобросовестное, подложное, насильственное и самовольное [3, с. 178]. При этом деление на добросовестное и недобросовестное опиралось лишь на субъективный признак, на убеждение самого владельца в том, что он владеет имуществом законно, т. е. на незнании о правах третьих лиц. Это деление, по всей видимости, было заимствовано русским гражданским правом из немецкого и впоследствии перешло в советское, а затем и казахстанское гражданское право.

В советское время основой для анализа и характеристики исков об истребовании государственного имущества из чужого незаконного владения и защиты добросовестного приобретателя имущества явилось учение марксизма-ленинизма о государственной социалистической собственности как всеобщей собственности. Тем не менее в отношении частной собственности, которая также нуждалась в защите, был предусмотрен механизм виндикации. Однако правом предъявлять

виндикационные иски долгое время были наделены только носители права оперативного управления: государство, граждане, колхозы, государственные организации и т. д. В связи с этим истец должен был доказать, что он является собственником или носителем права оперативного управления. Подобное положение существовало в советском законодательстве вплоть до принятия Гражданского кодекса 1964 г.

Как отмечает М. А. Осташевский, данный пробел в законодательстве вызвал широкую дискуссию среди ученых по поводу того, какова юридическая природа виндикационных исков одних государственных органов к другим. Он задается вопросом о том, можно ли подвести этот иск под общее понятие виндикационного и негаторного исков или их иски являются самостоятельными [4].

Однако для виндикационных исков в отношении имущества, которое принадлежало на праве личной собственности, предусматривался иной порядок. Титульный собственник был вправе истребовать свое имущество от недобросовестного приобретателя в пределах срока исковой давности без какого-либо ограничения виндикации. Здесь следует отметить, что виндикационный иск по своей природе носит внедоговорной характер и защищает право собственности как абсолютное субъективное право. Если собственник и фактический владелец вещи связаны друг с другом договором или иным обязательственным отношением, последняя может отыскиваться лишь с помощью соответствующего договорного иска [5].

Советское гражданское законодательство исходило из концепции презумпции добросовестности приобретателя. Лицо считалось добросовестным приобретателем, пока не была доказана его недобросовестность. Недобросовестный приобретатель умышленно или по грубой неосторожности игнорировал обстоятельства, которые могли бы указывать на неправомерность отчуждения вещи. Таким образом, если вещь выпала из собственности титульного собственника помимо его воли, то добросовестный приобретатель обязан был возвратить вещь собственнику. К примеру, если гражданином вещь была передана в камеру хранения, откуда она была похищена и продана через комиссионный магазин, то у поку-

пателя, добросовестного приобретателя, эти вещи могли быть истребованы. Для указанных случаев не имело значения, была ли проявлена собственником небрежность или неосторожность, вещь подлежала возвращению в любом случае.

Не имело значения для указанных случаев, была ли проявлена собственником грубая небрежность или вообще небрежность. Например, А. А. Рясенцев отмечал, что иное толкование ст. 152 ГК РСФСР означало бы внесение в данную норму нового критерия — вины собственника, а это могло привести к сужению применения виндикационного иска [6]. Решающим и единственным критерием, согласно ст. 152 ГК РСФСР, являлось выбытие вещи из владения собственника или лица, которому она доверена, помимо их воли. Согласно ст. 152 ГК РСФСР, исключалось истребование имущества у добросовестного приобретателя, если оно было продано ему в порядке, установленном для исполнения судебных решений (например дом продан с торгов). Бывший собственник после отмены приговора не вправе был истребовать конфискованное имущество, проданное добросовестному приобретателю. За истцом оставалось право получить от финансового органа сумму, вырученную от продажи имущества. Данные нормы в почти идентичном виде были перенесены в ГК РК в ст. 261, где в п. 3 указывается, что истребование имущества не допускается, если имущество было продано в порядке, установленном для исполнения судебных решений.

Обращаясь к опыту европейского законодательства, отметим, что проблема защиты прав добросовестного приобретателя может быть поднята только в рамках защиты приобретателя движимого имущества, так как недвижимость, прошедшая процедуру регистрации, не может быть отчуждена у собственника, следовательно, добросовестного приобретателя недвижимости просто не может быть, так как лицо прошедшее регистрацию недвижимого имущества считается законным собственником. Эта ситуация отличается от действующих реалий стран Евразийского экономического союза, где были неоднократные примеры, когда собственников недвижимого имущества, зарегистрировавших свои права на имущество, получивших справки из органов юстиции об отсутствии обременения и прошедших нотариальное удостоверение, в суде

лишали прав на законную собственность. Подобное невозможно в праве европейских государств, где процедура регистрации прав на недвижимое имущество наделяет владельца правами титульного собственника. Более подробно эта проблема будет рассмотрена в следующих разделах исследования.

Между тем в Республике Казахстан и в Российской Федерации складывается обратная ситуация, когда лицо, приобретающее имущество, фактически не защищено от возможного мошенничества и может лишиться приобретенной недвижимости даже в случае соответствующей государственной регистрации.

В качестве примечательного дела можно привести пример из судебной практики районных судов города Севастополя по искам департамента по имущественным и земельным отношениям города Севастополя. Суть исков сводилась к тому, что департамент по имущественным и земельным отношениям, ссылаясь на различные правовые основания, просил суды признать недействительными ранее выданные государственные акты о праве собственности на земельные участки в черте города Севастополя и истребовать земельные участки из чужого незаконного владения. Ситуация осложнялась тем, что земельные участки были выданы в период, когда Севастополь входил в состав Украины, тогда как суды рассматривали иски уже после присоединения Крыма и Севастополя к Российской Федерации. В связи с этим суды применяли и законодательство России, и положения законодательства Украины.

Так, в одном из подобных дел департамент по имущественным и земельным отношениям города Севастополя обратился с исковыми заявлениями об истребовании имущества из чужого незаконного владения, исходя из того, что при оформлении права собственности ответчика на спорный земельный участок был нарушен порядок предоставления земельных участков в собственность физическим лицам. Истец также мотивировал свой иск тем, что земельный участок, переданный в собственность ответчика, на момент его выделения в собственность ответчика и в настоящее время расположен в границе земель лесного фонда, в отношении которых установлен специальный режим использования.

В указанном деле суд ссылаясь как на законодательство Украины, так и на законодательство Российской Федерации, при этом решение было вынесено исходя из требований норм Земельного кодекса РФ несмотря на то, что земельный участок был передан во владение ответчиков по законодательству Украины. Суд признал ответчика добросовестным приобретателем, но также указал, что спорный земельный участок выбыл из государственной собственности помимо воли собственника — уполномоченного органа, а значит, он может быть истребован в государственную собственность города Севастополя, в том числе от добросовестного приобретателя. На основании рассмотренных фактов суд удовлетворил требования истца об истребовании земельного участка из собственности ответчика [7].

При этом суд не принял во внимание, что ранее департамент по имущественным и земельным отношениям города Севастополя не обращался с подобными исками в суд и претензий к ответчику не предъявлял, а также что земельный участок был передан истцу Севастопольским городским советом, т. е. органом, осуществляющим представительные полномочия по управлению городом. То есть здесь не могло быть и речи о том, что собственник получил земельный участок против воли административных властей города. Отметим, что в данном деле очевидным является то, что суд мог вынести решение как в пользу одной, так и в пользу другой стороны. При этом в пользу любого решения можно было привести достаточные аргументы как «за», так и «против».

В Республике Казахстан ведутся частые споры из-за приобретения земельных участков вокруг Астаны. Генеральной прокуратурой был установлен коррупционный факт незаконной выдачи чиновниками областной администрации земельных участков. От действия мошенников пострадало 300 собственников, которые были признаны судом добросовестными приобретателями. Несмотря на то, что собственники имели на руках все документы, на земельные участки был наложен арест. В 2016 г. надзорным органом была предпринята попытка изъятия земельных участков в пользу государства, что было оспорено добросовестными приобретателями в судебном органе [8].

Следует отметить, что Российская Федерация сталкивается с аналогичными проблемами в сфере признания сделок с недвижимым имуществом. Так, в Перми были осуждены 19 участников организованной преступной группы, которая осуществляла незаконную продажу муниципальной собственности путем подделки документов на недвижимое имущество. Организаторы группы подыскивали имущество, находившееся в собственности лиц, которые вели асоциальный образ жизни, либо длительное время пустовавшее. Затем, предоставив поддельные документы в органы Росреестра по Пермскому краю, они оформляли такое имущество на членов преступной группы с целью последующей перепродажи добросовестным приобретателям. Все организаторы и участники данной группы были арестованы, а на спорные объекты собственности был наложен арест [9].

Каким способом возможно наиболее эффективно осуществить защиту прав добросовестного приобретателя? Конечно, самым распространенным способом является ограничение виндикации в пользу защиты прав добросовестного приобретателя. Тем не менее данным способом нельзя злоупотреблять, так как существует риск как нарушить права титульного собственника, так и поставить под угрозу стабильность гражданского оборота.

Здесь следует упомянуть, что гражданское законодательство может иметь два кардинально противоположных направления, исходя из приоритета защиты интересов сторон. Традиционный подход основывается на незыблемости защиты права собственности как основы гражданского права. Данный подход уходит своими корнями в традиционное римское право и считается классическим. Однако даже в римском праве, в котором господствовала концепция «абсолютной виндикации», имелись определенные ограничения виндикации по объектам. Не подлежали виндикации священные и религиозные места, которые относились к «вещам божественного права» (*res divini iuris*) и были изъяты из гражданского оборота [10, с. 246].

С другой стороны, начиная с XVII в. наблюдается тенденция приоритета другого подхода, заключающегося в доминировании защиты интересов добросовестных приобретателей.

И если исходить из необходимости развития гражданского оборота и рыночных отношений, то, безусловно, интересы добросовестного приобретателя должны быть защищены. С другой стороны, нельзя допустить нарушения баланса интересов титульного собственника и добросовестного приобретателя. Главной проблемой ограничения виндикации в пользу добросовестного приобретателя является отсутствие должных правоустанавливающих документов. Таким документом может являться само решение суда, однако суд лишь признает приобретателя добросовестным, а не закрепляет за ним право собственности. Сделка, не соответствующая требованиям закона, всегда будет являться ничтожной и не может перенести право собственности.

Таким образом, в вопросах перехода прав на недвижимое имущество приоритет должен отдаваться стабильности гражданского оборота и защищенности права собственности. В связи с этим необходимо развитие иных путей защиты прав добросовестных приобретателей.

Одним из перспективных способов защиты интересов добросовестного приобретателя является применение титульного страхования. Механизм титульного страхования характерен для стран общего права, где термин «титул» распространяется на право собственности и ограниченные вещные права, схожие по признакам с правом аренды в романо-германской правовой системе [11, с. 70]. По мнению казахстанских авторов, в Республике Казахстан в связи с отсутствием государственной гарантии прав на недвижимое имущество сложились предпосылки для развития титульного страхования [12, с. 180].

На сегодняшний день страхование недвижимого имущества является добровольным, что не способствует росту его популярности на постсоветском пространстве. Большинство жителей как РФ, так и Казахстана и Беларуси не видят большого смысла в таких расходах. Внедрение обязательного страхования может вызвать негативную реакцию среди населения. В любом случае вопрос внедрения и популяризации в титульного страхования недвижимого имущества требует детального анализа и проработки.

В качестве вывода можно отметить, что развитие гражданского оборота в странах Евразийского экономического союза требует урегулирования процессов перехода прав на недвижимое имущество. Исходя из объективной правовой реальности, сложившейся на постсоветском пространстве, можно предположить, что такие изменения должны происходить в нескольких направлениях. Помимо внесения точечных изменений в действующее гражданское законодательство, необходим поиск иных направлений защиты прав добросовестных приобретателей.

Литература

1. Щенникова Л. В., Быкова М. О. О добросовестности как принципе гражданского права // Власть закона. 2013. № 4 (16). С. 46–51.
2. Сулейменов М. К. Добросовестность в гражданском праве: проблемы теории и практики // Мат-лы междунар. научно-практ. конф. в рамках ежегод. Цивилистич. чтений (Алматы, 23–24 мая 2014 г.). Алматы: Изд-во Каспийск. обществ. ун-та, 2014. 592 с.
3. Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. М.: Изд. бр. Башмаковых, 1911.
4. Осташевский М. А. Защита прав добросовестного приобретателя: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. 178 с.
5. Гражданское право: учеб. / под ред. М. М. Расслова, О. Ю. Ильиной, А. Н. Кузбагарова. М.: Юнити-Дана, 2014. 911 с.
6. Рясенцев А. А. Советское гражданское право: учеб. М., 1986. 409 с.
7. Решение Балаклавского районного суда (город Севастополь) № 2-1398/2017 2-1398/2017 ~ М-1335/2017 М-1335/2017 от 29 декабря 2017 г. по делу № 2-1398/2017.
8. Сайт информационного канала КТК [электронный ресурс]. URL: <http://www.ktk.kz/ru/news/video/2017/10/13/82741> (дата обращения: 01.06.2019).
9. Материалы сайта Генеральной прокуратуры Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: <https://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1409490/> (дата обращения: 09.07.2018).
10. Орехова О. Ю. Некоторые особенности института виндикационного иска в римском праве // Актуальные вопросы современной науки. 2009. № 5-1. С. 244–249.
11. Гречко Д. П. Tenancy at sufferance в системе правоотношений владения недвижимостью: опыт США // Вестн. РУДН. Серия: Юридические науки. 2011. № 2. С. 69–70.
12. Арыстан А. Титульное страхование как гарантия защиты прав добросовестного приобретателя // Вестн. Ин-та законодательства Республики Казахстан. 2017. № 3 (48). С. 176–183.

РАБОЧЕЕ ВРЕМЯ В КОНТЕКСТЕ ТРУДОВОГО ПРАВА: ОТ ЖЕСТКОГО КОНТРОЛЯ К УПРАВЛЕНИЮ ПРИСУТСТВИЕМ НА РАБОТЕ

С. И. Сотникова

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
заведующая кафедрой экономики труда и управления персоналом
доктор экономических наук, профессор
s.i.sotnikova@nsuem.ru

В статье рассматриваются факторы, способствующие наполнению парадигмы рабочего времени новым социально-экономическим содержанием в условиях цифровизации экономики.

Ключевые слова: рабочее время, фонд рабочего времени, присутствие на работе, посещаемость работы.

The article considers the factors of filling the working time paradigm with new socio-economic content in the conditions of digitalization of the economy.

Key words: working hours, fund of working hours, presence at work, attendance of work.

В современных реалиях становления цифровой экономики, трудосберегающего и интеллектуальноемкого характера научно-технического прогресса экономическое процветание общества все больше зависит от использования дефицитного ресурса — рабочего времени. Время — это единственный невозполнимый ресурс организации.

Рабочее время — это «время, в течение которого работник в соответствии с правилами внутреннего трудового распорядка и условиями трудового договора должен исполнять трудовые обязанности, а также иные периоды времени, которые в соответствии с настоящим Кодексом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации относятся к рабочему времени» (ст. 91 ТК РФ). К иным периодам законодательно относятся: вынужденный простой, связанный с техническими, экономическими и другими причинами; время приема пищи без оставления рабочего места, если отдельные перерывы для этих целей не предусмотрены; перерывы особого назначения для обогрева;

время для осуществления кормления ребенка, а также предусмотренные перерывы для занятий гимнастикой отдельных групп работников.

Продолжительность рабочего времени имеет определенные границы. В настоящее время нормальная продолжительность рабочего времени в нашей стране установлена в размере 40 часов в неделю. Для отдельных категорий работников законом установлена сокращенная продолжительность рабочего времени. При пятидневной рабочей неделе для большинства работников продолжительность ежедневной работы (смены) составляет 8 часов.

Российские компании начинают четче осознавать, что рабочее время — это регулируемый ресурс. Бизнес вынужден снижать издержки и работать над повышением эффективности.

Эффективность бизнес-деятельности характеризуется, прежде всего, тем насколько полно и эффективно используется рабочее время. Эффективное его использование — это постоянный и целенаправленный процесс, создающий возможности для уменьшения влияния на производственно-коммерческую деятельность стохастических факторов, определяющих ритмичность деятельности, качество труда, себестоимость, прибыль.

Любое повышение эффективности, в конечном счете, сводится к экономии времени. И если руководство бизнеса озабочено не только собственным благополучием, но и конкурентоспособностью организации, первым реальным шагом к ней в условиях удорожания и дефицита рабочей силы должна стать реализация профессионального подхода к экономии рабочего времени. Стратегия развития организации, основанная на экономии рабочего времени, — главное условие ее финансовой стабильности и конкурентоспособности. Рабочее время становится одним из главных нематериальных активов экономики, средством достижения высоких социально-экономических результатов.

Формирование рыночной философии хозяйствования, ослабление требований службы государственной статистики к ведению статистической и первичной отчетности по труду в организациях, отказ многих организаций от разработки

балансов рабочего времени сделали невозможным расчет традиционных показателей оценки использования рабочего времени. Тем самым назрела необходимость теоретико-методологической и методической переориентации социально-экономического содержания концепции оценки использования рабочего времени, обусловленная рядом факторов.

По мере развития информатизации и цифровизации экономики от работников требуется выполнение большего объема работ при меньшем объеме ресурсов, в первую очередь времени, что вызывает распространение виртуализации трудовых процессов, увеличение численности удаленных сотрудников в бизнесе, гибких форм рабочего времени, принципов самоорганизации труда.

Происходит расширение виртуального пространства в сфере занятости: увеличивается спектр виртуальных рабочих мест, образующих виртуальные отделы в виртуальных организациях и корпорациях, расширяется практика заключения и содержания трудовых контрактов, усиливается дебюрократизация, повышается роль информационных компьютерных технологий, изменяются институты поиска контрагентов и сбора информации об использовании рабочего времени, механизмы государственного регулирования рынка труда.

Виртуализация бизнес-деятельности тесно связана с реализацией интеллектуального потенциала работника. Ресурсы личности (конкурентные преимущества работника) дают возможность работнику выполнять проекты, задания для нескольких работодателей в конкретный промежуток времени без физического присутствия в организации и связи с ней нормами трудового законодательства.

Вместо организационных структур, ориентированных на достижение синергии деятельности всех работников, приходят организационные структуры, ориентированные на работу и результаты труда отдельного работника (адвокатские конторы, медицинские клиники, фирмы консультантов, ремесленные мастерские и т. п.).

На смену парадигме научной организации труда приходит парадигма самоорганизации труда, при которой работнику определяют стратегическое направление бизнеса, выделяют

ресурсы и вводят критерии контроля. Это обеспечивает большую свободу в достижении целей должности. «На работника в условиях самоорганизации труда возлагается задача устанавливать не только формальные, но и неформальные связи, действуя в соответствии с изменившимися организационно-техническими условиями производства... Более приемлемой становится гармония, согласованность действий участников процесса производства, творческого подхода к реализации своих функций» [14, с. 66].

В конечном счете, это влечет за собой переход от стандартных режимов труда и отдыха к режимам гибкого рабочего времени. Гибкое рабочее время как форма организации рабочего времени отдельного работника и их коллективов допускает (в определенных пределах) саморегулирование начала, окончания и общей продолжительности рабочего дня. При этом требуется полная отработка установленного законом суммарного количества рабочих часов в течение принятого учетного периода (дня, недели, месяца) (ст. 102 ТК РФ).

Распространение гибких режимов работы позволяет работнику, с одной стороны, повысить экономическую эффективность своей деятельности, а именно за счет сокращения потерь из-за опозданий на работу и кратковременного отсутствия на работе с разрешения администрации, ускорения доступа к информации добиться существенной экономии и сократить сроки выполнения заказов, обслуживать большее количество клиентов, использовать «мертвое» время между деловыми встречами вне офиса. С другой — более полно использовать личностные характеристики каждого работника на основе учета его работоспособности в утренние и вечерние часы, удовлетворить социальные потребности работника за счет оптимального сочетания времени работы и времени выполнения личных дел, воспитания детей, учебы и т. п.

Конкурентная среда бизнеса заставляет работников быть все ближе к потенциальным партнерам, встречаясь с ними в регионах. Согласно принципам мобильного офиса, работники сами планируют не только начало, окончание и продолжительность работы, но и ее место выполнения. Следует признать, что атмосфера традиционного офиса не всегда способ-

ствуется сосредоточенной работе над выполнением трудовых заданий, поскольку другие вопросы и работники могут отвлекать внимание и тормозить оперативное выполнение задачи. Признано, что вне традиционного офиса трудовые задания зачастую выполняются точно к назначенной дате и качественнее. Наличие мобильной связи дает уверенность, что в случае необходимости работник может получить всю требуемую информацию из офиса и, в свою очередь, сам может ее предоставить.

Конечно, в этих условиях для руководителя неважно, где в настоящий момент находится сотрудник. Главное, чтобы выполнялись трудовые задания. Происходит перераспределение центров ответственности, делегирование все больших прав нижестоящим звеньям, которые становятся автономнее. Это требует от руководителя навыков управления и умения делегировать полномочия. А от сотрудника — умения работать без жесткого контроля.

В связи с этим от системы оценки использования рабочего времени требуются более технологичные возможности сбора и обработки информации, чем жесткий почасовой контроль за работником, табельный учет присутствия работников на рабочем месте, онлайн-мониторинг, анализ информации о посещаемых ими сайтах и интернет-трафике, контроль электронной почты и др.

В конечном счете, все сказанное выше порождает необходимость разработки нового подхода к оценке использования рабочего времени: переход от жесткого контроля к гармонизации интересов присутствия на рабочем месте (в пределах установленной трудовым законодательством нормы), от отношений подчинения к отношениям партнерства «работодатель — работник», от регистрации времени прихода-ухода к управлению посещаемостью.

Концепция оценки использования рабочего времени, наполняясь в рыночных условиях новым социально-экономическим содержанием, предполагает новый тип мышления, новый, гораздо более высокий уровень экономико-управленческой культуры всех работников.

Управление посещаемостью работы — это процесс управления рисками в периоды отсутствия работников на рабочем месте для обеспечения непрерывности бизнеса. Этот процесс ориентирован на поддержание трудовой деятельности работников благодаря обеспечению их знаниями о возможностях доступа к механизмам сотрудничества и коммуникационной поддержки управления эффективностью работы, гибкого рабочего времени, стимулирования выполнения функциональных обязанностей. Главное в этом процессе — соблюсти баланс между уважением и доверием к работникам, с одной стороны, и четким контролем выполнения ими функциональных обязанностей в их отсутствие — с другой.

Обращение к понятию «управление посещаемостью работы» не сводится к терминологической «перелицовке» сложившегося понятия «управление присутствием на работе», а предполагает внутреннюю методологическую переориентацию ее организационно-экономической сущности, позволяющую придать рассматриваемому явлению новый качественный уровень, характерный для современного этапа развития общества.

Если понятие «присутствие на работе» делает акцент на нахождение, личное пребывание на рабочем месте, то «посещаемость работы» предполагает как личное пребывание на рабочем месте, так и виртуальное, т. е. реальное выполнение работы, но без физического присутствия работника в организации. Работник решает реальные проблемы организации, руководство которой может находиться в другом городе, регионе, стране. Иначе говоря, факт посещаемости предполагает аутентификацию и авторизацию¹ в корпоративной системе контроля доступа любым способом: с помощью электронных карт, биометрии, паролей, web-приложения, занесения записи охранником в бумажный журнал и т. п.

К факторам, плодотворно влияющим на управление посещаемостью работников, следует отнести:

— четкое формулирование организационной философии управления посещаемостью;

¹ Аутентификация работника — процесс подтверждения его подлинности. Авторизация аутентифицированного работника — разрешение ему выполнять функциональные обязанности.

- выстраивание позитивной культуры посещаемости, поощрение взаимных обязательств и доверия работников и работодателя;

- формирование развитой системы коммуникаций и обеспечение документально подтвержденной посещаемости, точной, реальной информации о невыходах на работу;

- наличие у работников ясных целей деятельности, понимание времени и средств, необходимых для достижения высокого результата;

- стимулирование ответственности работников за результаты своей деятельности на основе регулярной максимально прозрачной обратной связи, оценки деятельности работников;

- наличие у работников мотивации к обновлению знаний, постоянное накопление ими профессиональной компетентности;

- поручение работникам трудовых заданий, позволяющих им использовать свои возрастающие способности и предоставляющих возможности для их самовыражения в профессиональном труде;

- предоставление возможности самостоятельно работать, сбалансированность власти и ответственности, стимулирование самодисциплины работников;

- ответственность работников за сохранение собственного здоровья и благополучия.

Управление посещаемостью предполагает, таким образом, стимулирование выполнения функциональных обязанностей при возникновении реального и/или виртуального отсутствия работников на рабочем месте.

Предметом управления посещаемостью работников выступает изучение отношений работников и работодателей в процессе достижения целей производственно-коммерческой системы в периоды отсутствия работника на рабочем месте, его уклонений от выполнения функциональных обязанностей, нерационального использования рабочего времени, т. е. абсентизма (от англ. *absent* — отсутствовать; от лат. *absens*, *absentis* — отсутствующий).

Критический анализ отечественных литературных источников по проблеме управления рабочим временем показал, что применительно к социально-трудовой сфере используется широкий спектр терминов: «трудовой абсентеизм персонала» [5, с. 92–95; 10, с. 92–94; 17, с. 19 и др.], «абсентеизм сотрудников» [13, с. 52–57], «абсентеизм на предприятии» [9, с. 82], но чаще используется понятие «абсентеизм» без конкретизации [3, с. 341; 4, с. 131–140; 6, с. 266–268; 7, с. 200–202; 8, с. 159–161; 12, с. 67–68; 15, с. 638 и др.]. Такое терминологическое многообразие нередко приводит к различиям в изложении одних и тех же вопросов в научных и учебно-методических работах, вызывает научные дискуссии.

Развивая термин «абсентеизма» и реализуя принцип исследования от общего к частному, правомерно использовать термин «трудовой абсентеизм», акцентирующий внимание на специфических особенностях этого процесса и явления применительно к социально-трудовой сфере и объединяющий все указанные выше.

Исследование теоретико-методологических воззрений отечественных ученых позволило выделить три концептуальные схемы конкретно-видового содержания трудового абсентеизма.

Сторонники первой концептуальной схемы понимают под трудовым абсентеизмом любое отсутствие работника (временное или перманентное, частое или редкое, самовольное или разрешенное) на работе [20, с. 19], на рабочем месте [6, с. 266–268; 11, с. 175–181; 12, с. 67–68; 7, с. 200–202; 8, с. 159–161], т. е. невыходы (неявки) на работу [1, с. 116–120]. Акцент сделан на реальных, явных фактах физического отсутствия работника на рабочем месте, на работе, в организации. По сути, это целодневные потери рабочего времени (простои, прогулы и т. д.), целодневные резервообразующие (дополнительные отпуска, неявки с разрешения администрации, в связи с травматизмом, по болезни, по учебе, в связи с родами, прочие неявки разрешенные законом) и нерезервообразующие (очередной отпуск, праздничные и выходные дни) неявки на работу.

Сторонники второй схемы рассматривают абсентеизм на рынке труда как уклонение от выполнения функциональ-

ных обязанностей [2, с. 146–150], неприступление к работе [8, с. 92–95] и т. п. Нетрудно заметить, что фокус внимания этой концептуальной схемы смещен на факты физического присутствия лиц на работе для выполнения функциональных обязанностей, но не приступивших к работе по тем или иным причинам. По сути, независимо от продолжительности уклонения от выполнения трудового задания в данный день это внутрисменные потери рабочего времени и другие его непроизводительные затраты типа внутрисменных простоев, случаев неработоспособности при микротравматизме, опозданий, преждевременного ухода с работы, кормления детей, преднамеренного увеличения обеденных и других перерывов в работе и др.

Позиция сторонников третьей схемы, сохранив концептуальные идеи первой и второй схем, зиждется на компромиссном ценностном базисе. С их позиции, абсентеизм — это «невозможность для работника отчитаться в работе, которую он должен был выполнить по плану (графику): 1) уклонение от выполнения обязанностей; 2) уклонение от работы без уважительной причины» [17, с. 355]. Иначе говоря, это «уклонение работников от работы с использованием всего арсенала средств оправдания неявки на работу» [18, с. 556].

Итак, трудовой абсентеизм как сложная и многоплановая система, включающая большое число взаимосвязанных и вместе с тем разнокачественных компонентов, имеющая иерархическую структуру и, как правило, вероятностный характер функционирования, связан с особым, уникальным процессом диалектической взаимосвязи и взаимообусловленности недоиспользования целодневного фонда рабочего времени и внутрисменного в соответствии с установленным распорядком труда в конкретной организации.

Использование целодневного и внутрисменного фондов рабочего времени подлежит строгому табельному учету, который представляет мониторинг затрат рабочего времени работников. Поскольку ведение учета рабочего времени определено законом (ст. 91 ТК РФ), и отсутствие такого учета в организации является прямым нарушением прав работников, то трудовой абсентеизм осмысливается с объективной стороны

и предстает как недоиспользование фонда рабочего времени, некая система целодневных и внутрисменных потерь, неявок и других непроизводительных затрат рабочего времени.

Трудовой абсентеизм может быть осмыслен и с субъективной стороны. Он предстает как некий результат личного выбора человеком индивидуальных целей и действий по их достижению относительно недоиспользования рабочего времени из множества других, основанного на устойчивых индивидуальных характеристиках — понимании своих талантов, способностей, потребностей, ценностных ориентаций, ценностей, мотивов. Он обусловлен мотивацией и отношением к труду работников, особенностями национальной культуры, религии и иными обстоятельствами. В этой ситуации следует говорить о неявном трудовом абсентеизме.

Современная концепция рабочего времени исходит из того, что залогом эффективного использования рабочего времени является диалектическая гармония интересов наемных работников и работодателей. И именно трудовой абсентеизм создает основу для формирования обновленного и единого информационного пространства, оперирующего технологиями обнаружения и оценки аномалии управления посещаемостью в организации. Открывающиеся в связи с этим перспективы диктуют необходимость дальнейшего познания и грамотной организации архитектоники трудового абсентеизма, позволяющей получить релевантную информацию для принятия управленческих решений, направленных на повышение эффективности и конкурентоспособности бизнеса за счет дефицитного ресурса — рабочего времени.

Литература

1. Гельманова З. С., Осик Ю. И., Спанова Б. Ж. Безопасный и здоровый труд — это путь к повышению производительности на предприятии // Инновационное развитие территорий: мат-лы IV Междунар. научно-практ. конф. 2016. С. 116–120.
2. Долинин А. Ю. Проблемы оценки мотивации персонала уголовно-исполнительной системы // Прикладная юридическая психология. 2009. № 2. С. 146–150.
3. Кибанов А. Я., Митрофанова Е. А., Эсаулова И. А. Экономика управления персоналом: учеб. / под ред. А. Я. Кибанова. М.: Инфра-М, 2014. 427 с.

4. Миронова М. Д. Нормы организационного поведения и их влияние на повышение эмоциональной устойчивости // *Лидерство и менеджмент*. 2015. Т. 2. № 2. С. 131–140.
5. Нарезнева О. В., Подъяпольская И. В. Аналитические процедуры в оценке социальной эффективности управления // *Омск. науч. вестн.* 2012. № 5 (112). С. 92–95.
6. Новгородова Л. Г., Михайлова А. В. Затраты на персонал и их эффективность // *Научные исследования: от теории к практике*. 2015. № 1 (2). С. 266–268.
7. Полева Н. А. Теория и практика оценки эффективности управления человеческими ресурсами // *Институты и механизмы инновационного развития: мировой опыт и российская практика: мат-лы междунар. научно-практ. конф. / отв. ред. А. А. Горохов*. 2011. С. 200–202.
8. Полева Н. А., Сироткина Н. В. Методическое обеспечение оценки результативности управления человеческими ресурсами // *Международ. журн. экспериментального образования*. 2012. № 5. С. 159–161.
9. Практикум по управлению персоналом / под ред. А. Я. Кибанова. М.: ГУУ, 1999. 95 с.
10. Пьянников В. В. Операционализация понятия «абсентеизм» // *Аспирант*. 2015. № 1 (17). С. 92–94.
11. Резник С. Д., Холькина О. В. Эффективность управления человеческими ресурсами в строительных организациях: эконометрическая оценка факторов влияния // *Региональная архитектура и строительство*. 2016. № 3 (28). С. 175–181.
12. Сироткина Н. В., Черникова А. А. Анализ подходов к оценке эффективности управления персоналом в сложных экономических системах // *Вестн. Белгород. ун-та потреб. кооперации*. 2008. № 2. С. 67–68.
13. Третьякова Л. А., Подвигаило А. А. Проблемы оценки эффективности PR-деятельности в управлении персоналом // *Экономический анализ: теория и практика*. 2014. № 35 (386). С. 52–57.
14. Труд и инновации: моногр. / под ред. С. И. Сотниковой. Новосибирск: НГУЭУ, 2013. 172 с.
15. Управление персоналом организации: учеб. / под ред. А. Я. Кибанова. 4-е изд., доп. и перераб. М.: Инфра-М, 2010. 695 с.
16. Хохлова Т. П. Девиантность и копинг как континуум поведенческих моделей в современной организации // *Сфера услуг: инновации и качество*. 2012. № 8. С. 19.
17. Цыпкин Ю. А. Управление персоналом: учеб. пособие для вузов. М.: Юнити-Дана, 2001. 446 с.
18. Экономика труда / под ред. М. А. Винокурова, Н. А. Горелова. СПб.: Питер, 2004. 656 с.

ТУРИСТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

О. В. Бердышева

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
преподаватель кафедры общественных финансов
o.v.berdysheva@nsuem.ru

В работе делается обзор основных нормативно-правовых документов регулирования туристской деятельности. Дается понятие «туризм» в соответствии с ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», рассматриваются субъект и объект управления туризмом в Российской Федерации.

Ключевые слова: нормативно-правовые акты, туризм, государственное регулирование, туристская политика

The paper provides an overview of the main regulatory documents regulating tourism activities. The concept of “tourism” is given in accordance with the Federal Law “On the basics of tourism in the Russian Federation”.

Key words: regulations, tourism, state regulation, tourism policy.

В соответствии с российским законодательством туризм — это временные выезды (путешествия) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства с постоянного места жительства в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых, религиозных и иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания [1]. Это одна из важнейших сфер деятельности современной экономики любого государства, нацеленная на удовлетворение потребностей людей и повышение качества жизни населения. Интерес предпринимателей к туризму объясняется рядом факторов. Во-первых, для того чтобы начать заниматься туристским бизнесом, не требуется больших инвестиций. Во-вторых, на туристском рынке вполне успешно взаимодействуют крупные, средние и малые (с небольшим количеством персонала) фирмы. При этом туристский бизнес позволяет быстро оборачивать капитал, а также (в сфере международ-

ного туризма) извлекать известные выгоды за счет валютных операций.

Хорошо спланированная политика национального туризма приводит в конечном итоге к выгоде для страны. Если развитие туризма планируется недостаточно профессионально, может случиться так, что страна будет вкладывать в туризм больше, чем получать от него.

Законодательство закрепляет основные цели государственного регулирования туристской деятельности, к которым относятся: обеспечение права граждан на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий; охрана окружающей среды [2]; создание условий для деятельности, направленной на воспитание, образование и оздоровление туристов; развитие туристской индустрии, обеспечивающей потребности граждан при совершении путешествий; создание новых рабочих мест, увеличение доходов государства и граждан Российской Федерации; развитие международных контактов; сохранение объектов туристского показа; рациональное использование природного и культурного наследия.

Ситуация на практике далеко не идеальна. Известно довольно много случаев, когда из-за банкротства туристских организаций права отдыхающих были нарушены. В связи с этим огромное значение имеют законодательные акты, регулирующие туристскую деятельность. В настоящее время правовую основу туристской деятельности, защиты прав и интересов туристов составляют: Гражданский кодекс РФ [3; 4]; Федеральный закон от 24.11.1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» [1]; Закон РФ от 07.02.1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» [5]; Федеральный закон № 128-ФЗ от 08.08.2001 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности» [6]; государственные стандарты группы «Туристско-экскурсионное обслуживание» [7].

Законом установлены способы государственного регулирования туристской деятельности. К ним относятся определение приоритетных направлений развития туризма в Российской Федерации; нормативное правовое регулирование в сфере туризма; разработка и реализация федеральных, отраслевых целевых и региональных программ развития туризма;

содействие в продвижении туристского продукта на внутреннем и мировом туристских рынках и т. д.

Приоритетными направлениями государственного регулирования туристской деятельности являются поддержка и развитие внутреннего, въездного, социального и самодельного туризма [8].

Как уже отмечалось выше, правовую защиту туристов в России обеспечивает достаточное количество законов и постановлений, однако многие из них несовершенны, порождают споры, разногласия и требуют дальнейшей доработки и согласования. Поэтому российское законодательство в области защиты прав и интересов туристов продолжает развиваться, в частности путем детального урегулирования отношений между туристом, желающим совершить путешествие, и турфирмой, предоставляющей ему эту возможность.

В России договорные отношения между туристской компанией и заказчиком ее услуг являются наиболее проблемной областью регулирования среди прочих правоотношений, возникающих при осуществлении туристской деятельности. При рассмотрении решений судов можно сделать вывод о том, что большинство споров, связанных с туристическим бизнесом, основываются на определении того, кто должен возмещать убытки в случае возврата клиентами путевок и что обязательно должно быть отражено в договорах о предоставлении туристских услуг [9].

Для поддержания экономической стабильности и роста туристической индустрии создаются национальные организации. Управление этой деятельностью в широком плане представляет собой процесс выработки и осуществления управленческих воздействий. Управление туризмом на федеральном и региональном уровнях означает воздействие субъекта управления на объект управления.

Еще одним путем решения возникающих на практике проблем в области туризма является создание ассоциаций туристских фирм, агентств, туроператоров, перевозчиков, гостиниц, ресторанов. Это получило широкое распространение в мировой практике, потому что общественные организации более гибко, чем государственные, реагируют на изменения рынка,

пожелания клиентов, более детально и профессионально разбираются в тонкостях организации процесса генерации и предоставления услуг. С учетом их предложений и требований формируется и национальная туристская политика страны. Сегодня российские туристские фирмы и агенты поняли, что на мировом рынке решающее значение будет иметь стратегия развития туризма, основанная на активном кооперировании партнеров из общественного и частного секторов.

Создание международных, региональных и национальных организаций вносит огромный вклад в развитие туризма. Международные туристские организации представляют государственные интересы стран мира и содействуют развитию мирового туризма. Отдельные страны, регионы, области создают свои туристские организации регионального характера для развития и продвижения туризма в своих регионах. Организации проводят статистические исследования и сбор различной туристской информации, позволяющей проанализировать туристскую отрасль в регионе. И наконец, национальные туристские организации создаются с целью содействия развитию туризма как важного сектора экономики страны.

Литература

1. Об основах туристской деятельности в Российской Федерации: федеральный закон от 24.11.1996 г. № 132-ФЗ [электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12462/ (дата обращения: 22.05.2019).
2. О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 30.12.2008 г. № 309-ФЗ [электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83309/ (дата обращения: 22.05.2019).
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ [электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ (дата обращения: 22.05.2019).
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ [электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9027/ (дата обращения: 22.05.2019).
5. О защите прав потребителей: закон РФ от 07.02.1992 г. № 2300-1 [электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_305/ (дата обращения: 22.05.2019).

6. О лицензировании отдельных видов деятельности: федеральный закон от 08.08.2001 г. № 128-ФЗ [электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32841/
7. ГОСТ Р 50681-94 Туристско-экскурсионное обслуживание [электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200010008> (дата обращения: 22.05.2019).
8. Об утверждении Концепции целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019–2025 годы)»: распоряжение Правительства РФ от 05.05.2018 г. № 872-п [электронный ресурс]. URL: <https://www.russiatourism.ru/contents/deyatelnost/programmy-i-proekty/federalnaya-tselevaya-programma-razvitie-vnutrennego-i-vezdnogo-turizma-v-rossiyskoy-federatsii-2019-2025-gody-/> (дата обращения: 22.05.2019).
9. Судебная практика по делам, связанным с туризмом [электронный ресурс]. URL: <https://ppt.ru/news/136627> (дата обращения: 22.05.2019).

ЭВОЛЮЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПОДХОДА К ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Д. А. Борисов

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
доцент кафедры мировой экономики,
международных отношений и права
кандидат исторических наук

Е. В. Савкович

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
профессор кафедры мировой экономики,
международных отношений и права
доктор исторических наук

В статье рассматривается формирование международного подхода к противодействию экстремизму под эгидой ООН. Авторы выделяют несколько этапов в этом процессе. Первый этап (2001–2014) характеризуется поверхностным вниманием международного сообщества к проблематике экстремизма, которая в этот период рассматривалась преимущественно в контексте контртеррористической деятельности. В 2014 г. начался новый этап в развитии международного подхода противодействия экстремизму: в рамках контртеррористической деятельности ООН отдельное внимание получили вопросы противодействия распространению воинствующего экстремизма.

Ключевые слова: ООН, воинствующий экстремизм, международных терроризм, международное право, международная безопасность.

The article considers the formation of the international approach to counteract extremism under the aegis of the United Nations. The author identifies two stages in this process. The first stage (2001–2014) is characterized by lack of attention of the international community to the problems of extremism, which was hided in the context of counter-terrorism activities during this period. In 2014, the second stage of the development of the international approach to countering extremism began. Issues of countering the spread of violent extremism received special attention within the framework of the UN's counter-terrorism activities.

Key words: UN, violent extremism, international terrorism, international law international security.

Международное сообщество долгое время не проявляло активности в нормативно-правовом регулировании противодействия экстремистской деятельности, а само явление экстремизма долгое время рассматривалось в контексте внутригосударственных конфликтов.

Однако после трагических событий 2001 г. в Нью-Йорке экстремизм в международной нормативно-правовой практике попал в контртеррористическую повестку международной безопасности. Например, в резолюции 1373 (2001), принятой Советом Безопасности ООН 28 сентября 2001 г., признается увеличение в различных регионах мира числа актов терроризма, мотивом которых является экстремизм [1].

В декабре 2004 г. под эгидой ООН был выпущен доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам ООН «Более безопасный мир: наша общая ответственность», в котором Организация сформулировала основные подходы в определении терроризма. В этом документе ООН предприняла первые шаги по выработке концептуальных границ универсального подхода к контртеррористической деятельности.

Важными принципами становятся: 1) взаимосвязанность проблем развития и безопасности: «Мы не можем рассматривать обособленно такие проблемы, как терроризм, или гражданские войны, или крайняя нищета» [2, с. 2]; 2) взаимное искреннее признание угроз, исходящих от негосударственных субъектов, как элемент всеобщей и неделимой коллективной безопасности [2, с. 13].

Важной частью доклада является раздел, посвященный определению терроризма, где ООН предлагает двухсоставную систему. Первый элемент условно можно назвать отсылочным, в котором используется практика употребления отсылочных норм на более ранние документы ООН. Второй элемент контртеррористического подхода ООН исходит из динамических характеристик, где Организация делает попытку сформулировать критерии террористической деятельности, не подпадающие под характеристики конвенций ООН: «действия, цель которых вызвать смерть мирных жителей или некомбатантов или причинить им тяжкие телесные повреждения, когда цель такого деяния в силу его характера или контекста заключается

в том, чтобы запугать население или заставить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения» [2, с. 61].

Подробная контртеррористическая рефлексия доклада Высокой группы ООН поверхностно затрагивает взаимосвязи между экстремизмом и терроризмом: «терроризм процветает в условиях отчаяния, унижения, нищеты, политического угнетения, экстремизма и нарушений прав человека», а в качестве решения задачи предотвращения терроризма в этом докладе указываются «усилия по борьбе с экстремизмом и нетерпимостью, в том числе посредством образования и содействия публичным обсуждениям» [2, с. 56–57].

Резюмируя первый международный опыт регулирования контртеррористической деятельности, можно отметить, что положения различных международных антитеррористических документов определяют экстремизм как предтечу террористической деятельности. Логика международного сообщества в этот период была достаточно проста: любой террорист — это экстремист. Соответственно, основные акценты выстраивались вокруг деятельности по борьбе с терроризмом, а борьба с экстремизмом рассматривалась как довесок в борьбе с терроризмом. Также необходимо указать, что перед ООН стояла нетривиальная задача по формированию универсальных подходов в сфере нормативно-правового регулирования контртеррористической и антиэкстремистской деятельности [4].

В 2006 г. рамках ООН была подписана Глобальная контртеррористическая стратегия. Она стала первым универсальным документом в области борьбы с терроризмом, который обозначил международный подход в антитеррористической деятельности с целью координации национальных, региональных и международных усилий по борьбе с терроризмом [5].

Этот документ сохранил прежнюю инерцию в отношении экстремизма, который лишь единожды упоминается в п. 6 раздела 1 Плана действий Глобальной стратегии: «стремиться к осуществлению и усилению программ развития и социальной интеграции на всех уровнях как самоцелей, признавая, что успех в этой области, особенно в вопросах, касающихся

безработицы среди молодежи, может содействовать сокращению масштабов маргинализации и связанного с этим чувства отчуждения, которые подпитывают экстремизм и способствуют вербовке террористов».

Однако важной составляющей Глобальной контртеррористической стратегии ООН является постоянный (с периодичностью 2 года) мониторинг реализации положений этого документа, который проводит Генеральная Ассамблея ООН. Соответственно, четвертый обзор Стратегии, который состоялся в июне 2014 г., стал важным этапом в оценке значения экстремизма. К обзору был также выпущен доклад Генерального Секретаря, который довольно критически оценил изменения в тенденциях терроризма, предложил рекомендации в отношении террористических угроз и вызовов, а также информацию о мерах в сфере борьбы с терроризмом, предпринятых государствами-членами и структурами ООН. Именно в этом докладе был взят курс на более внимательное отношение международного сообщества к экстремистской деятельности в рамках контртеррористической борьбы [6].

Генсек ООН выявил критическую важную асимметрию в международном режиме борьбы с терроризмом. В частности, указывается, что с момента создания Глобальной стратегии ООН международное сообщество в своей контртеррористической деятельности сфокусировалось на необходимости пресечения и предотвращения терроризма путем укрепления критического потенциала в области правоохранительной деятельности, проведения расследований и судебного преследования, что соответствует разделам 2 и 3 Глобальной контртеррористической стратегии ООН. Однако разделы 1 и 4, к которым в том числе относится задача противодействия насильственным формам экстремизма, не получили должной проработки, хотя именно реализация этих разделов определяет стратегический успех в борьбе с терроризмом.

Уже спустя полгода после доклада Пан Ги Муна Совет Безопасности ООН закрепил инициативу по дополнительному нормативно-правовому обеспечению в области противодействия экстремистской деятельности. 24 сентября 2014 г. СБ ООН принял Резолюцию 2178 (2014), где впервые противо-

действие экстремизму выделяется в самостоятельное направление [7]. В частности, отмечается рост числа террористических актов, мотивированных нетерпимостью и экстремизмом, а также прямо осуждается насильственный экстремизм, который может служить питательной средой для терроризма. В этой Резолюции дается четкий призыв для государств-членов разработать стратегии противодействия распространению идей насильственного экстремизма. Важно отметить, что СБ ООН рассматривает насильственный экстремизм в том числе и в контексте таких явлений, как радикализация, вербовка и мобилизация лиц в террористические группы, что свидетельствует о расширении круга виновных от непосредственных исполнителей до идейных вдохновителей террористических действий. Тем не менее можно с сожалением констатировать, что пока эти списки не учитывают «армию белых воротничков», которые проявили халатность при получении, хранении и передаче денежных средств, которые пошли на обеспечение террористической активности.

В 2015–2016 г. Генеральный Секретарь ООН Пан Ги Мун продолжил инициативы в области координации международных усилий в области противодействия экстремизму. 24 декабря 2015 г. был представлен План действий по предупреждению воинствующего экстремизма. В этом документе анализируются факторы, способствующие как распространению воинствующего экстремизма, так и переходу экстремизма в терроризм. Главная цель Плана — побудить международное сообщество к рефлексии о наиболее эффективных методах предупреждения воинствующего экстремизма [8].

В качестве основной причины более четкого выделения антиэкстремистского вектора в международной антитеррористической деятельности указывается характер экстремизма, который охватывает более широкую категорию негативных проявлений, что порождает опасность смешения двух терминов и последующего оправдания чрезмерно широкого применения мер по борьбе с терроризмом, в том числе в отношении действий, которые не должны считаться террористическими актами. Интерес представляет определение цели воинствующего экстремизма — провокация государства на принятие

чрезмерных ответных мер для дальнейшего использования недостаточно продуманной реакции правительства в своих пропагандистских целях [8, с. 6].

В докладе Генсека осторожно констатируется: «достоверных статистических данных о факторах, приводящих к радикализации отдельных лиц, не имеется» [7, с. 8], но в качестве предположения выделяются две группы факторов, которые приводят к воинствующему экстремизму:

1. «Движущие факторы» (обстановка):

- отсутствие социально-экономических возможностей, прежде всего для молодежи;

- маргинализация и дискриминация отдельных общественных групп по этническому, национальному, гендерному, расовому, религиозному, языковому и другим признакам;

- неэффективное управление, нарушения прав человека и принципа верховенства права со стороны государства или его представителей;

- радикализация в тюрьмах;

- затянувшиеся и неурегулированные конфликты.

2. «Удерживающие факторы» (личные мотивы и процессы):

- индивидуальный отрицательный опыт при низком уровне религиозного и светского образования, делающий человека более восприимчивым к агитации идей воинствующего экстремизма;

- коллективное недовольство и виктимизация, вызванная историческими или современными действиями государства или иностранным вмешательством;

- искажение и неправомерное использование убеждений, политической идеологии и этнических и культурных различий для поляризации общественных настроений в стране;

- выход экстремистских организаций в социальные сети, формирующий потенциал для массовизации экстремистских идей и движений.

Генеральный Секретарь предлагает семь направлений и конкретные шаги по их реализации в целях предотвращения воинствующего экстремизма, на которые нужно обратить внимание при разработке национальной антиэкстремистской

политики. Красной линией через все рекомендации проходит необходимость выравнивания асимметрии при реализации Глобальной контртеррористической стратегии: при сохранении внимания к разделу 2 «Предупреждение терроризма и борьба с ним» необходимо усилить выполнение раздела 1 «Устранение условий, способствующих терроризму» и раздела 4 «Обеспечение уважения прав человека всех людей и верховенства права в условиях борьбы с терроризмом».

Также План действий по предупреждению воинствующего экстремизма предлагает будущую повестку в области международного противодействия воинствующему экстремизму. В этой части доклад предлагает некоторые рамки для глобального, регионального и национального уровней планирования.

Глобальный уровень традиционно устанавливает необходимость соблюдения государствами-членами принципов и ценностей, закрепленных в Уставе Организации Объединенных Наций и Всеобщей декларации прав человека в качестве главного условия эффективности антиэкстремистского противодействия. Необходимыми компонентами признаются укрепление верховенства права, отмена дискриминационного законодательства и осуществление стратегий и законов, направленных на борьбу с дискриминацией, маргинализацией и изоляцией в праве и на практике.

Пан Ги Мун указывает характер взаимодействия между глобальным, региональным и национальным уровнями: «Хотя мы можем устанавливать параметры деятельности на глобальном уровне, наибольшую отдачу приносит деятельность на местном, национальном и региональном уровнях. Поэтому я рассчитываю на то, что государства-члены выполнят наше общее обещание и проявят политическую волю, чтобы добиться реальных перемен и разработать новую государственную политику, направленную на предотвращение воинствующего экстремизма в их соответствующих странах и регионах» [8, с. 14]. Поэтому большое значение придается национальным подходам, которые должны учитывать национальные задачи по устранению местных факторов, способствующих воинствующему экстремизму, и дополнять национальные контртеррористические стратегии.

И наконец, региональному уровню отводится дополнительная роль в укреплении национальных усилий в борьбе с экстремизмом в качестве центров раннего предупреждения, обмена информацией и повышения уровня доверия между государствами. По этому аспекту можно отметить, что с точки зрения ООН региональные межгосударственные институты должны сфокусироваться на посреднических и мониторинговых функциях в международной системе предупреждения экстремистской деятельности.

В итоге доклад Генерального Секретаря ООН и представленный им План заложили основу международного режима противодействия экстремистской деятельности, выделив его в масштабном комплексе антитеррористических решений. 12 февраля 2016 г. ГА ООН приняла резолюцию, которая признала важность высказанных в докладе Генерального Секретаря ООН положений и предложила сфокусировать усилия международного сообщества по этой проблематике в будущем [9]. На сегодняшний день универсальный уровень противодействия экстремизму носит рамочный характер, где международное сообщество в лице ООН сформулировало наиболее важные направления для приложения усилий государств с целью профилактики и разрешения проблем распространения экстремистской идеологии и деятельности организаций, вставших на путь насильственной борьбы на основе расовой, религиозной, культурной нетерпимости. Теперь дело за ведущими международными акторами: от их решений на национальном уровне и качества координации между собой зависит эффективность международного контртеррористического подхода и режима предупреждения воинствующего экстремизма.

Литература

1. Резолюция СБ ООН 1373 (2001) [электронный ресурс] // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/ru/sc/documents/resolutions/2001.shtml> (дата обращения: 01.09.2017).
2. Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам ООН «Более безопасный мир: наша общая ответственность» A/59/565 + Corr. 1. Декабрь 2004. С. 2. // Официальный сайт ООН [электронный ресурс]. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/>

- GEN/N04/602/33/PDF/N0460233.pdf?OpenElement (дата обращения: 01.09.2017).
3. Ивонина О. И., Ивонин Ю. П. Конфигурация нового миропорядка: проекты и реальность / под ред. О. И. Ивониной. Новосибирск, 2015. 292 с.
 4. Борисов Д. А., Ивонина О. И. Современные оценки роли международных институтов в обеспечении коллективной безопасности // Вестн. НГУЭУ. 2011. № 2. С. 231–240.
 5. Глобальная контртеррористическая концепция ООН // Официальный сайт ООН [электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/ru/un-global-counter-terrorism-strategy> (дата обращения: 01.09.2017).
 6. Доклад Генерального секретаря ООН «Деятельность системы Организации Объединенных Наций по осуществлению Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций» от 14 апреля 2014 г. // Официальный сайт ООН [электронный ресурс]. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/299/31/PDF/N1429931.pdf?OpenElement> (дата обращения: 01.09.2017).
 7. Резолюция СБ ООН 2178 (2014) от 24 сентября 2014 г. // Официальный сайт ООН [электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/N1454801_RU.pdf (дата обращения: 01.09.2017).
 8. Пункт 15 Доклада Генерального секретаря ООН: План действий по предупреждению воинствующего экстремизма // Официальный сайт ООН [электронный ресурс]. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/456/24/PDF/N1545624.pdf?OpenElement> (дата обращения: 01.09.2017).
 9. План действий // Официальный сайт ООН [электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/ru/plan-action-prevent-violent-extremism> (дата обращения: 01.09.2017).

ХОРОШИ ЛИ НАШИ ПОКАЗАТЕЛИ? К ВОПРОСУ ОБ ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ СУДОВ И СУДЕЙ

Д. С. Васильев

судья Ленинского районного суда г. Новосибирска
в почетной отставке
vasdm69@gmail.com

В статье показано, что используемая оценка эффективности работы судей с учетом формальных статистических показателей «качества», «сроков» и «количества» восходит к 30-м годам прошлого века. Модель «идеального судьи», лежащая в основе этих показателей, внутренне противоречива, нереализуема в реальной практике, ее применение создает ложные стимулы у судей и оказывает негативное влияние на профессиональную культуру судейского сообщества. Формирование судейского корпуса, самостоятельно мыслящего и отвечающего современным требованиям, требует пересмотра критериев оценки эффективности их работы.

Ключевые слова: оценка работы судей, статистические показатели, качество рассмотрения дел, сроки рассмотрения дел, количество рассмотренных дел, гонка за статистикой.

The article shows that the used evaluation of the effectiveness of judges, taking into account the formal statistical indicators of “quality”, “terms” and “quantity” dates back to the 30s of the last century. The model of the “ideal judge” underlying these indicators is internally contradictory, unrealizable in real practice, its application creates “false” incentives for judges and has a negative impact on the professional culture of the judicial community. The formation of a judiciary that thinks independently and meets modern requirements requires a review of the criteria for assessing the effectiveness of their work.

Key words: evaluation of the work of judges, statistical indicators, the quality of cases, the timing of cases, the number of cases, the race for statistics.

Несмотря на то, что с начала судебной реформы в России прошло довольно много времени, вопрос о том, каким должен быть российский суд, все еще остается предметом острых дискуссий. При этом зачастую внимание сосредотачивается на необходимости институциональных перемен, в то время как рассмотрение факторов, воздействующих на профессиональную культуру судейского сообщества, остается в относительной тени. Между тем конечный результат работы судов, а именно поддерживаемый ими правопорядок, в значительной

мере определяется состоянием корпоративной культуры, правосознания и ценностных ориентаций судейского сообщества.

Корпоративная культура создается не путем принятия декларативных документов. Ключевое воздействие на ее формирование имеет система стимулов и мотиваций, принятая в организации. Одним из средств создания такой системы являются показатели результативности. Чтобы проанализировать систему мотивации российских судей, необходимо изучение показателей, с помощью которых оценивается их работа.

Следует отметить, что в российской правовой науке изучению вопросов о том, на основании каких критериев должна оцениваться работа судьи и могут ли эти критерии основываться преимущественно на данных формальной статистики, уделено не так много внимания. Среди научных работ, посвященных данной теме, следует отметить статью И. Н. Андрюшечкиной «Анализ основных показателей деятельности судов общей юрисдикции» [1], в которой изложены статистические основы оценки работы судов. Детальный анализ показателя качества работы судов дан в монографии М. Л. Позднякова «Критерии оценки качества работы судей и дисциплинарная ответственность» [6]. Тема об историческом происхождении общепринятых критериев оценки работы судей достаточно подробно раскрыта в работе Питера Соломона «Советская юстиция при Сталине» [7], особенно в ее подразделе, называемом «Централизация и руководство с помощью показателей».

В 2018 г. внимание к необходимости изменения критериев работы судей было привлечено публикацией «Предложения по совершенствованию судебной системы в Российской Федерации и изменению нормативных актов в целях их реализации», подготовленных группой авторов Центра стратегических разработок [10]. Авторы этого доклада предложили отказаться от использования формальных показателей вроде частоты отмены судебных решений.

В данной статье основной акцент делается на анализе того, реализуемы ли идеалы, постулируемые принятой системой статистических показателей оценки деятельности судов и судей, может ли дать их достижение позитивный эффект, а также каковы отрицательные последствия «погони за статистикой».

В настоящее время используются следующие основные показатели эффективности работы судов и судей¹:

- «количество» — статистическое количество дел, рассмотренных за отчетный период;

- «остаток» — статистическое количество дел на дату окончания отчетного периода;

- «нагрузка» — сумма статистического количества дел, находившихся в производстве судьи на начало отчетного периода, и статистического количества дел, поступивших в их производство в течение отчетного периода;

- «качество» или «апелляционная практика» — статистический процент судебных актов, оставленных в отчетном периоде без изменения по отношению к общему числу судебных актов данного судьи, рассмотренных судом второй инстанции в том же периоде;

- «стабильность» — статистический процент судебных актов, не подвергшихся изменению в отчетном периоде по отношению к общему числу дел, рассмотренных судьей в том же периоде;

- «соблюдение процессуальных сроков» или просто «сроки» — статистический процент дел, рассмотренных за прошедший отчетный период с нарушением установленных законом сроков².

На практике особое внимание уделяется показателям «качество», «количество» и «сроки». Это связано с предположением о том, что именно на эти статистические величины может повлиять деятельность судей, которым они вследствие этого могут «вменяться». Показатель «остатков» может быть сокращен при увеличении количества рассмотренных дел и сокращении сроков их рассмотрения. Показатель «нагрузки» от конкретного судьи зависит в меньшей степени, а показа-

¹ Поскольку показатели работы судов являются суммированием показателей работы отдельных судей, в дальнейшем будем говорить о показателях работы судей.

² Процессуальное законодательство устанавливает общие сроки, в течение которых дело должно быть рассмотрено (ч. 1 ст. 154 ГПК, ч. 1 ст. 152 АПК, ч. 1 ст. 141 КАС, ч. 1.1 ст. 29.6 КоАП) или назначено к рассмотрению (ст. 233 УПК). Кроме того, существуют также специальные сроки рассмотрения отдельных категорий дел и заявлений.

тель «стабильности» лишь воспроизводит показатель качества в отношении к общему числу рассмотренных дел и поэтому малоинформативен. С точки зрения воздействия на мотивацию судей именно показатели «качество», «количество» и «сроки» являются ключевыми. Как указывает П. Соломон, «для судей главными показателями были темпы (скорость прохождения судебного дела), объем нерассмотренных дел, а также стабильность приговоров (процент приговоров, которые подтверждались вышестоящими судами)» [7, с. 273].

Показатели устанавливаются для достижения определенного результата, предполагаемого идеального состояния. Модель «идеального судьи», заданная показателями «качество», «количество» и «сроки», может быть описана так: «судья, быстро и безошибочно рассматривающий большое количество дел». Количество рассмотренных им дел должно быть больше, чем у других судей, «качество» их рассмотрения — 100 %, а количество дел, рассмотренных с нарушением установленных законом сроков, — 0 %.

Несоответствие этой идеальной модели рассматривается как отклонение от нормы. Отмена или изменение судебного акта являются «браком», а нарушение установленных сроков — «волокитой». Системой показателей «качество», «количество» и «сроки» перед судьями подспудно ставится задача достичь этого идеального состояния.

Прежде чем дать анализ описанной модели «идеального судьи», следует остановиться на вопросе о ее историческом происхождении. Судебная статистика исчисляется веками. Но ни в Древнем мире, ни в Средневековье, ни в Новое время судьям не вменялась обязанность достигать определенных статистических показателей. Нет такой обязанности у судей и в большинстве стран современного мира. Во все времена люди хотели видеть в качестве судьи, разрешающего их дела, не судей, работающих по потогонной системе и имеющих стопроцентное качество, а судей, умудренных жизнью, независимых в своем мнении, беспристрастных и, главное, справедливых.

«Гонка за статистикой» является феноменом судов постсоветского пространства, что свидетельствует о наличии еди-

ного источника. Этот общий источник — советская система юстиции. Она установилась не сразу. Еще в 1920-е годы к данным судебной статистики могли относиться вполне бесстрастно, как к явлениям социологического порядка. Как показывает П. Соломон, эта система показателей формировалась постепенно и была установлена к 1938 г., когда было официально объявлено, что именно борьба за «качество», «количество» и «сроки» лежит в основе социалистического соревнования между судьями [7, с. 271].

Модель «идеального судьи», устанавливаемая системой этих показателей, вполне соответствовала потребностям централизованной партийной диктатуры. Качество судьи должно быть стопроцентным, потому что партия и государство не ошибаются и в его работе не должно быть «брака». Идеал полного согласия между судебными инстанциями, то есть стопроцентного качества, логически следует и из идеи о монолитности советского общества, единства партии, государства и народа. По выражению сталинского наркома юстиции Н. В. Крыленко, «судьи — это исполнители воли целого, орган борьбы за это целое» [5, с. 6]. Диктатура должна быть скоро на расправу, судебные дела должны рассматриваться в кратчайшие сроки. Как индустрия должна давать как можно больше продукции, так и судьи должны по-стахановски рассматривать как можно больше дел.

Ориентация судей на «гонку за статистикой» создавала возможность централизованного управления их деятельностью. «Сами суды и вся судебная система построены как строго централизованный аппарат, как грозная сила, стоящая на страже» [5, с. 6]. По выводам П. Соломона, «централизованное руководство органами юстиции, в частности в деле продвижения кадров, превратило количественные показатели в главный инструмент власти чиновников из центральных ведомств» [7, с. 276].

Используемые ныне критерии оценки эффективности деятельности судей являются сталинскими по своему историческому происхождению. Однако историческое происхождение само по себе не свидетельствует об их непригодности сегодня. Чтобы понять необходимость «переоценки ценно-

стей», следует подвергнуть критике обоснованность показателей «качество», «количество» и «сроки» по существу.

Показатели могут быть надежным ориентиром лишь тогда, когда они отвечают требованиям достижимости, реалистичности и сбалансированности. Показатель, достижение которого в действительности невозможно, либо приведет к разочарованию сотрудников, либо стимулирует их на фальсификации. Если показатели не сбалансированы, противоречие между ними породит политику «качелей». Воплощенная «идеальная модель» должна также производить позитивный эффект. Показатели «качество», «количество» и «сроки» не соответствуют всем этим условиям.

Так, показатель «качество» имеет своей целью исключение судебных ошибок. Однако насколько этот индикатор действительно раскрывает «судебные ошибки»?

Следует учитывать, что показатель «качество» отражает взаимодействие судебных инстанций различного уровня, находящихся в иерархическом подчинении. Наличие или отсутствие судебной ошибки при его использовании определяется позицией вышестоящего суда по отношению к позиции нижестоящего. Если судебный акт оставлен без изменения вышестоящим судом, он истинен. Но во все времена здравомыслящие люди выступали против того, чтобы истина определялась иерархией. Вышестоящий суд тоже может быть неправ, его решение тоже может быть подвергнуто пересмотру судом высшей инстанции. Верховный судебный орган также может со временем пересмотреть собственную позицию.

Кроме того, конечная картина судебного правопорядка — совокупность правоприменительных актов судов — во многом зависит от активности участников судебного процесса. Если они не подают жалоб, то дела не переносятся в вышестоящие инстанции. Среди судебных актов, вынесенных судьей, могут быть явно ошибочные, но они не будут зафиксированы в качестве таковых, поскольку по ним не поданы жалобы. Не всегда отмена или изменение судебного акта свидетельствуют о судебной ошибке, как и не во всех случаях судебный акт, вступивший в законную силу, является безошибочным.

Сделав эту важную оговорку, следует перейти к рассмотрению вопроса о достижимости идеала «стопроцентного качества». С позиций этого идеала следует рассматривать отмену или изменение судебного акта как «брак», виновную ответственность за который несет судья, проявивший непрофессионализм, небрежность или злой умысел. Стоит только исключить эти обстоятельства, за которые должен отвечать судья, как будет достигнуто идеальное состояние «стопроцентного качества».

Отстаиваемая в настоящей статье гипотеза заключается в том, что при нормальных условиях¹ статистическая вероятность стопроцентного согласия между судами первой и второй инстанций по достаточно репрезентативному количеству дел сводится к нулю.

Идея стопроцентного качества судебных актов исходит из ложной предпосылки о том, что правильное решение по судебному делу является априорно заданным еще до поступления дела в суд. Подразумевается, что правильное решение заранее известно, словно «висит в воздухе», а перед судьей стоит механическая задача — лишь воспроизвести его в судебном акте. Если это так, то при одинаковом уровне профессионализма, отсутствии небрежности или злого умысла разные судьи воспроизведут одинаковые решения.

Между тем это далеко не так. В действительности «истинное» решение того или иного социального конфликта не задано заранее, оно создается в ходе судебной процедуры и во многом определяется активностью участвующих в деле лиц и судебным правотворчеством. Поэтому то обстоятельство, что различные судьи приходят к разным выводам по конкретному делу, вовсе не свидетельствует об интеллектуальном или профессиональном преимуществе одних и ущербе других.

¹ Под «нормальными условиями» здесь имеются в виду условия суда, имеющего достаточно ощутимую нагрузку, при которых судьям приходится рассматривать не только типовые, но и сложные по своему фактическому или правовому составу дела, формирование выводов по которым неизбежно связано с определенной долей субъективности, а также отсутствие искусственного воздействия (т. е. согласования позиций за пределами правовой процедуры). Термин «нормальные условия» в этом смысле противопоставляется «тепличным условиям» (например условиям малонагруженного суда и т. п.).

Постараемся назвать некоторые факторы, которые могут повлечь различные решения разных судей по одному конкретному делу:

- недостаточность или недостоверность информации, предоставленной одному судье, но восполненная или исправленная при предоставлении ее другому;

- наличие в деле противоречивых, взаимоисключающих доказательств, вывод на основе которых возможен только на основе доверия (т. е., в конечном счете, веры);

- различное восприятие доказательств, обусловленное активностью человеческого познания, конструирующего реальность с помощью категорий, форм, ассоциаций, заложенных в человеке до акта восприятия;

- предоставление законом судье дискреционных полномочий, т. е. права разрешать вопросы по делу по своему усмотрению, в том числе с использованием таких оценочных категорий, как «справедливо», «разумно», «значительно», «существенно» и т. п.;

- ошибка законодателя (законодатель может допустить при формулировании текста закона логическую или иную ошибку, влекущую неясность при его применении), нестабильность законов, законодательная «чехарда»;

- применение в деле норм, принятых с учетом «контекста», содержащих подразумеваемые, неартикулированные условия, в отношении которых могут иметь место хотя и альтернативные, но достаточно обоснованные варианты толкования, конечный выбор между которыми определяется высшим судебным органом не столько вследствие ошибочности одного из них, сколько в интересах единства судебной практики¹.

То, какой свидетель вызовет больше доверия, какая картина реальных событий будет сконструирована в голове судьи после исследования доказательств, как будет действовать судья при предоставлении ему свободы усмотрения, в пользу какого из альтернативных вариантов возможного толкова-

¹ Обоснование того, что нормы законов неизбежно содержат подразумеваемый контекст, общепринятые посылки, содержится в работе Л. Л. Фуллера «Мораль права», утверждающего, что «значительная часть писанного права в действительности является неписаной» [9, с. 271–274].

ния закона он будет склоняться, во многом зависит от обстоятельств, выходящих за пределы собственно юридической сферы. Сюда относятся социальный, профессиональный опыт, направленность интересов, наличие знаний в разных сферах, правовая идеология и ценностные ориентации и т. д.

Рассмотрение дел коллегиальным составом суда, а также наличие судебных инстанций и имеет своим назначением максимальное преодоление последствий неизбежной субъективности человеческого суждения. Решения вышестоящих судов вызывают большее доверие не столько потому, что их членами являются наиболее умные, образованные и опытные. Такое представление разрушает единство судебной корпорации. Решающее преимущество вышестоящих судов состоит в их большей информированности и возможности сосредоточиться на ключевой проблеме данного дела. Вышестоящие суды располагают сведениями о правовой позиции нижестоящих судов, изложенной в оспариваемых судебных актах, о доводах лиц, участвующих в деле, содержащихся в жалобах и возражениях на них, возможно, даже о новых доказательствах и обстоятельствах. Это и способствует внесению ими более взвешенного и продуманного решения.

В отношении процессуальных сроков рассмотрения дел идеальным состоянием является их полное соблюдение, т. е. нулевой показатель процента их нарушения. Однако мало что можно возразить против того факта, что эти величины (три месяца, два месяца, месяц, десять дней и т. д.) законодателем задаются произвольно. Обоснований и расчетов этих величин нет, по существу, они берутся «с потолка».

Между тем фактический срок, в течение которого рассматривается конкретное дело, не может быть заранее заданной величиной. Срок прохождения потока (судебной процедуры) отдельной единицей (судебным делом) — это не исходная, а производная величина, размер которой определяется множеством факторов, к числу которых могут быть отнесены общая скорость потока и индивидуальные характеристики данного дела. Общая скорость потока зависит от остатка нерассмотренных дел, находящихся в производстве судьи, количества поступающих дел и заявлений, пропускной способности дан-

ного судьи, которая определяется не только деловыми качествами судьи, но и укомплектованностью и уровнем подготовки аппарата суда. При увеличении плотности потока замедляется движение каждого единичного дела. Индивидуальные характеристики конкретного дела связаны с его правовой и фактической сложностью, поведением участников процесса и иных лиц (почтовых организаций, экспертов, организаций, дающих ответы на судебные запросы, и т. д.). Эти характеристики также могут способствовать ускорению или, напротив, замедлению прохождения данного дела через стадии судебного процесса по сравнению с общей скоростью потока дел.

Поскольку при нормальных условиях всегда будут дела, требующие для своего рассмотрения гораздо больше времени, чем это установлено законом, статистическая вероятность того, что по достаточно репрезентативному количеству дел время нахождения в производстве суда ни одного дела не превысит установленный законом срок, сводится к нулю.

Помимо того, что идеалы «стопроцентного качества» и «нулевого нарушения процессуальных сроков» недостижимы, их гипотетическая реализация не привела бы к позитивному результату.

Представим себе, что по итогам года судами достигнут показатель качества 100 %. Это означает, что в течение года вышестоящая инстанция не изменила и не отменила ни одного судебного акта. Социальным результатом такого положения дел стал бы нулевой авторитет такой судебной системы. Население пришло бы к выводу о том, что жалобы бесполезны, все предрешено, а в вышестоящих судах сидят «штамповщики». Парадокс в том, что для поддержания авторитета вышестоящих судов, как и судебной системы в целом, необходимо наличие определенного процента отмененных или измененных судебных актов.

Такой же мысленный эксперимент можно провести и в отношении идеала «нулевого нарушения процессуальных сроков». Представим себе, что на протяжении определенного года все без исключения судебные дела в России стали бы рассматриваться в течение установленных законом сроков, т. е. в несколько дней, в один, два или три месяца. Такая скорость

рассмотрения повлекла бы массовое недовольство судебной системой со стороны участников сложных дел, требующих для своего рассмотрения куда более значительных промежутков времени, чем это установлено законом. Если исходить из положений ст. 221.1 АПК и ст. 250 КАС, законодатель признает, что разумный срок рассмотрения дела — это срок, не превышающий трех лет. То есть может быть дело, разумный срок рассмотрения которого составляет, скажем, два года. Тогда получается, что хотя и формально установленный законом, но все же взятый «с потолка» срок рассмотрения этого дела, например в два месяца, является неразумным. Разве можно рассматривать отдельные категории дел в неразумно быстрые сроки? Конечно, нет. Участники судопроизводства хотят не только быстрого правосудия, но и справедливого. Парадокс тут в том, что в необходимых случаях поддержание авторитета судебной системы требует не столько быстроты судебного разбирательства, сколько его мудрой неторопливости и тщательности. А это значит, что в статистических показателях должны отражаться дела, сроки рассмотрения которых превышены по сравнению с установленными законом сроками.

Существенный недостаток количественных показателей «качество» и «сроки» состоит в их внутренней несбалансированности. Качественное рассмотрение дела может потребовать времени, превышающего установленный законом срок, в то время как спешка приводит к ошибкам. На эту разбалансированность системы показателей было обращено внимание еще в самом начале «борьбы за показатели». «Поскольку совместить требования эффективности и стабильности было невозможно, власти периодически акцентировали внимание то на одном, то на другом показателе» [7, с. 273]. Подобные «качели» за более чем двадцатилетний период судебной работы наблюдались и автором настоящей статьи.

Не может быть признан позитивным и стоящий за показателем «количество рассмотренных дел» идеал, так сказать, «рекордного максимума». Рассмотрение каждого дела с соблюдением должной правовой процедуры требует определенных временных затрат, в то время как бюджет рабочего времени судьи является ограниченным ресурсом. Деление

общего бюджета времени на количество времени, необходимого для рассмотрения одного дела, образует границу производственных возможностей судьи. Рассмотрение дел за пределами этой границы свидетельствует либо о выходе судьи за пределы рабочего графика, т. е. о его трудовом перенапряжении, либо о сокращении времени, в течение которого рассматривается одно дело, ниже минимального, что предполагает нарушение процессуальных требований. И то и другое должно рассматриваться как отрицательное явление.

Мы установили, что идеалы «стопроцентного качества», «нулевого нарушения сроков», «рекордного максимума рассмотренных дел», имплицитно стоящие за показателями «качество», «сроки» и «количество», недостижимы в реальности, а их даже гипотетическая реализация принесла бы значительный вред судебной системе. Критики могут согласиться с тем, что идеальные состояния, стоящие за показателями, не должны и не могут быть достигнуты. Но они могут возразить, что используемые показатели эффективности деятельности судей все же полезны, поскольку они задают правильный стимул для судей и позволяют осуществлять кадровый отбор среди них.

Отвечая на это возражение, следует прежде всего отметить, что в данной статье критикуется не сбор и обработка статистических данных, касающихся работы судов, а «гонка за статистикой», порождаемая использованием этих данных при оценке эффективности работы судей. Статистические данные формальны. Если решение суда отменено или изменено, оно будет зафиксировано в качестве такового при расчете количественного показателя, даже если в этом нет никакой вины судьи. Если срок рассмотрения дела превысил установленные законом сроки, оно будет механически учтено при определении процента дел, рассмотренных с нарушением срока, и в том случае когда по объективным причинам дело невозможно было рассмотреть в течение установленного срока. Несмотря на то, что при разборе конкретной отмены или нарушения срока по конкретному делу все инстанции могут признать правоту судьи, это никак не повлияет на то, что конечная годовая цифра показателей данного судьи будет «подпорчена».

Это и называется объективным вменением статистических (количественных) показателей, т. е. признанием ответственности судьи за статистические показатели независимо от его виновности.

Объективное вменение судьям статистических показателей «качество» и «сроки» позволяет перманентно воспринимать их в качестве «нарушителей». И формальные основания для отмены и изменения судебных актов, и сроки рассмотрения дел устанавливаются процессуальными законами. С формальной точки зрения судебные акты изменяются или отменяются из-за нарушения норм процессуального или материального права. Превышение срока рассмотрения дела также является нарушением закона. Там, где есть «нарушение», есть и «нарушитель». Поскольку идеалы «стопроцентного качества» и «нулевого нарушения процессуальных сроков» при нормальных условиях недостижимы, получается, что при использовании формальных статистических показателей подавляющее большинство судей, честно и усердно выполняющих свою работу, призванных охранять закон, сами являются его нарушителями. Повсеместность нарушений создает почву для избирательности наказаний по принципу «друзьям — все, врагам — закон». Это разлагающе действует на самооценку как отдельных судей, поставленных в положение оправдывающихся, так и судейского сообщества в целом.

Не способствует использование статистических показателей «качество», «сроки» и «количество» и кадровому отбору «лучших». С точки зрения профессиональных качеств «лучшим» является тот судья, который имел опыт работы с плотным потоком дел в условиях серьезной нагрузки, рассматривал дела, имеющие правовую или фактическую сложность, принимая по ним самостоятельные решения. Судья, работающий с незначительной нагрузкой, рассматривающий в основном типовые, несложные дела, может рассматриваться как менее опытный. Парадокс в том, что использование рассматриваемых показателей дает сравнительные преимущества судьям второго типа. Статистические показатели математически формальны, они не выделяют сложных дел, по которым судья не виновен в отмене или изменении судебных актов, а также

дел, значительный срок рассмотрения которых не зависел от судьи. Поскольку рассмотрение дел в условиях повышенной нагрузки увеличивает в целом сроки их рассмотрения, а разрешение сложных, уникальных дел повышает риск ошибок, судьи первого типа, обладая несравненно большим опытом судебной работы, будут иметь с формальной статистической точки зрения «худшие» количественные показатели, чем судьи второго типа¹.

Именно потому, что формально исчисленные статистические показатели не позволяют отделить «зерна от плевел», т. е. дела, в том или ином некорректном рассмотрении которых есть вина судьи, от дел, в которых такой вины нет, они могут рассматриваться в качестве «непоказательных показателей», о которых писал С. Финкельштейн, анализируя причины ошибок топ-менеджеров крупнейших корпораций [8, с. 187].

Есть изменения измерений, которые ни о чем не свидетельствуют. Опыт использования статистических показателей «качество», «сроки» и «количество» дает достаточно примеров применения «непоказательных показателей». Так, если в прошлом году качество у судьи составило 85,8 %, а в этом году — 85,1%, то говорят, что он «сработал хуже». Часто особенно наглядно проявляется применение «непоказательных показателей» при подведении «мест». Например, судья А. имеет показатель «качества» 85,6, судья Б. — 84,9, а судья В. — 84,7. Понятно, что все судьи примерно на одном уровне. Но необходимость раскладки по «местам», диктуемая сохранившейся с конца 1930-х годов инерцией «социалистического соревнования», проводит дифференциацию между этими судьями. Занявший первое место судья А. удостоивается похвалы, в то время как «отставшему» судье В. ставится на вид его «плохая» работа. То же касается показателей «сроки» и «количество». Печально, но в какой-то мере существующая практика использования статистических показателей напоминает правило «развода без последнего», применявшееся в колымских

¹ Между тем, по словам П. Ф. Друкера, «не следует доверять тому, кто никогда не допускает ошибок, оплошностей и не терпит неудач в том, что старается осуществить. Он либо банальный обманщик, либо все время выбирает безопасный, испытанный и избитый путь» [4, с. 388].

лагерях (тот, кто приходил последним на развод, получал удар дубиной по голове, это побуждало зеков бежать и давить других, лишь бы не оказаться последним).

Восьмидесятилетняя традиция «борьбы за показатели», существующая с тех же времен, когда имели место описанные порядки в колымских лагерях, оказала существенное воздействие на корпоративную культуру судейского сообщества, воспринимающего многое в своей работе, подобно жителям Изумрудного города — сквозь призму очков «качества», «сроков» и «количества».

Под влиянием этой традиции судейское начальство требует от рядовых судей обеспечения как можно более лучших статистических показателей, видя в их достижении чуть ли не основной предмет своей деятельности. Впадая порой в настоящий «административный восторг», судебные руководители просят «отстающих» судей «обратить внимание», выражают «озабоченность», «ставят на вид», указывают на занятое «место», выдают письменные «напоминания», обещают учесть при премировании и аттестации и т. д. Рядовые судьи вынуждены реагировать на эти требования, поскольку их невыполнение может повлечь те или иные санкции, связанные с продвижением по службе, премированием, моральным осуждением и т. д. «Хорошие» показатели могут обеспечиваться созданием «тепличных» условий, т. е. небольшой нагрузкой и/или передачей несложных, типовых дел. Чтобы обеспечить «хорошие» показатели качества и сроков в условиях высокой нагрузки, судьи прибегают к «потогонной» системе, назначая дела через короткие промежутки времени или за пределами рабочего дня и «упрощая» судебную процедуру. Показатель «сроки» может искусственным образом поправляться путем изменения начала течения сроков рассмотрения дел, что позволяет скрыть определенную долю дел, по которым такие сроки превышены. Искусственное воздействие на показатель «качество» может обеспечиваться внепроцессуальным согласованием позиций по конкретным делам между судами разных уровней. Для такого согласования из числа судей вышестоящего суда назначаются кураторы над судьями нижестоящих судов. Даже при отсутствии такого согласования само по

себе наличие «борьбы за показатели» воздействует на судей вышестоящих судов, вынужденных все возникающие у них сомнения толковать в пользу того, чтобы оставить судебный акт нижестоящего суда без изменения.

Все это приводит к негативным последствиям. «Потогонная система» означает работу за пределами производственных возможностей, что морально и физически истощает не только самих судей, но и работников аппарата судов, прежде всего секретарей и помощников. Следствием этого является кадровая нестабильность среди работников аппаратов судов. «Ускоренная» судебная процедура ведет к умножению числа судебных ошибок, которые не могут быть оправданы объективными обстоятельствами, описанными выше. Создание «тепличных» условий разрушает единство судейского сообщества. Необходимость правки «сроков» коррумпирует сознание судей. Согласование решений по конкретным делам, осуществляемое в устной форме, без изучения их материалов и на «скорую руку», препятствует выявлению возможных альтернативных взглядов на такие решения. Предрешенная позиция снижает интерес судей к дальнейшему выяснению обстоятельств дела, а заранее обещанная поддержка вышестоящего суда ведет к потере стимулов к надлежащей мотивации судебного акта.

Но самая высокая цена, которую приходится платить за победу в «борьбе за статистику», — это снижение качества человеческого капитала судейского сообщества. Мы привыкли видеть основной заслон на пути к проникновению в этот стан недостойных в органах судейского сообщества, ведущих проверку профессиональных и личных качеств кандидатов в судьи. Но мало задумываемся над тем, какому воздействию подвергаются они после того, как попали в число судей, а именно становятся они «лучше» или «хуже», надев на глаза «очки» показателей «качество», «сроки» и «количество». Над тем, как под воздействием требования увеличить «количество» и уменьшить «сроки» судьи, вынужденные работать почти без отпусков и выходных, постепенно превращаются в эмоционально опустошенных, равнодушных к выполняемой работе людей. Или над тем, как под влиянием запроса

на «качество» и «отсутствие ошибок» для некоторых судей предварительное выяснение мнения вышестоящих судей становится правилом, и основным страхом для них становится страх перед принятием решения согласно велениям собственных разума и совести. А также над тем, как объективное вменение известного процента статистических показателей «качество» и «сроки» в качестве «нарушения закона» формирует сознание неустойчивости собственного положения.

Безусловно, большинство институциональных, организационных и иных условий, в которых сегодня работают судьи, способствует повышению качества «человеческого капитала» судейского сообщества. Но в то же время «борьба за статистические показатели» действует в прямо противоположном направлении. Принятые сейчас показатели оценки деятельности судей обеспечивают то, что они должны были обеспечить восемьдесят лет назад, т. е. формирование управляемого сверху, покорного и зависимого судейского корпуса.

Одним из самых острых противоречий сегодняшней жизни судейского сообщества России является противоречие между установленными законом институциональными формами, в целом отвечающими современным требованиям, и корпоративной культурой, многие черты которой восходят к сталинской системе юстиции. Одной из этих черт и является «гонка за статистикой». Проводя судебные реформы, мы меняли форму, но не задумывались об изменении содержания, т. е. внутренней духовной жизни судейского сообщества. Поскольку инерция «борьбы за статистику», в которую были вовлечены судьи с конца 30-х годов прошлого века, продолжается, изменение институциональных форм не приводило и не могло привести к созданию в полной мере независимого суда. Дубинка «качество — сроки — количество», находящаяся в руках судейского начальства и в значительной мере определяющая внутреннюю жизнь судов, сводила на нет усилия по совершенствованию законодательства о статусе судей и судоустройстве. Простая смена поколения кадров в этом отношении также ничего дать не может, поскольку при сохранении существующей системы показателей оценки деятельности судей новые кадры судебных руководителей воспроизводят

и будут воспроизводить стереотипы мышления, ориентирующегося на «гонку за статистикой». Необходима переоценка ценностей, которая способствовала бы освобождению судей от давления судейского начальства в целях обеспечения «внутренней» составляющей их объективной беспристрастности [2, с. 451].

Прежде всего, следует остановить эту гонку. Показатели формальной судебной статистики могут использоваться администраторами судов, органами, осуществляющими обеспечение судебной деятельности, социологами, криминологами и т. д. Но эти индикаторы не должны применяться в качестве непосредственных критериев оценки деятельности судей в отдельности и судов в целом. В таком качестве им не должно быть места в структуре мотивации судей, они не должны быть предметом озабоченности ни рядовых судей, ни судейского начальства. Для этого следует изъять указание на эти показатели как из характеристик судей, так и из отчетов судов. На своих совещаниях судьи должны обсуждать проблемы правосудия и правоприменения, а не «качество», «сроки» и «количество».

Как жители Изумрудного города, сняв зеленые очки, вовсе не потеряли зрение, а только увидели свой город в подлинном свете, так и прекращение «борьбы за показатели» никаким образом не повлияет на эффективность работы судов. Российские судьи не должны восприниматься в качестве нерадивых, инертных работников, которые не могут работать эффективно без постоянного давления со стороны руководства. Подавляющее большинство тех, кто пришел на судебную работу, желают выполнять ее хорошо, понимают свою ответственность и способны контролировать себя сами. Осуществление правосудия не требует «гонки за статистикой».

Основной акцент в оценке эффективности работы судей должен быть сделан на конкретные достижения или пропуски. Нет смысла указывать в характеристиках судей проценты формальной статистики. Если судья имеет конкретные достижения (например, обобщает судебную практику, ведет связанную с работой научную или просветительскую деятельность либо рассмотрел какое-то общественно значимое и зна-

чительное по объему дело и т. п.), то это должно быть отмечено. В отношении нарушений, совершаемых судьями, могут указываться только те, о которых сделан вывод с использованием надлежащей правовой процедуры, т. е. компетентными органами судейского сообщества. Основаниями для привлечения судей к дисциплинарной ответственности должны быть только конкретные нарушения, а не низкие показатели судебной статистики.

Формальные показатели судебной статистики могут учитываться при анализе работы конкретных судей только как косвенные индикаторы. Например, при таком анализе может применяться метод «красных флажков». Суть этого метода состоит в определении оптимальных (а не идеальных) показателей и допустимых отклонений от них. Акцент на оптимальности показателей может способствовать внутренней сбалансированности их системы. В пределах допустимого отклонения количественный показатель никакой информации не несет¹. Например, если допустимые отклонения процента «качества» установлены в диапазоне от 75 до 95 %, то все показатели в пределах этих величин должны рассматриваться как одинаковые по значимости. «Красный флажок» — это критическая точка, выход статистического показателя за ее пределы может являться основанием для более подробного исследования.

Следует оговориться, что с учетом предложенных в настоящей статье гипотез о том, что при нормальных условиях статистическая вероятность стопроцентного «качества» и нулевого нарушения сроков стремится к нулю, показатели «качество» 100 % и «сроки» 0 % должны рассматриваться как выходящие за пределы «красных флажков» и требующие исследования причин возникновения такой ситуации. В отношении показателя «количество» оптимум, относительно которого возможны допустимые отклонения, должен определяться с учетом разработанных и утвержденных в установленном порядке норм нагрузки.

¹ «Если все эти показатели в норме, то никакой информации они не несут. Если они не соответствуют норме, значит существуют некие проблемы, которые нужно выявить и устранить» [3, с. 64].

Методика оценки эффективности работы судей не может быть прямолинейно основана на числовых данных судебной статистики. Например, важной характеристикой эффективности деятельности судьи должна стать непрерывная деятельность по обобщению судебной практики, собственной прецедентной практики и т. п. Судья должен постоянно учиться и постоянно учить. При оценке качества работы судьи следует проводить различие между ошибками, допущенными при рассмотрении типовых дел, в которых нет фактической или правовой сложности, и несогласием с мотивированной позицией судьи по уникальным, сложным делам или делам, где судьям предоставлена свобода усмотрения.

Методы оценки эффективности деятельности судей в отдельности и судов в целом не должны быть «неписаным» правом, как это по существу было до настоящего времени. Эти методы, в том числе система индикаторов («красных флажков»), после проведения широкой дискуссии должны быть четко прописаны в документе, утвержденном компетентным органом (например, это мог бы быть Совет судей Российской Федерации). Судьи должны ясно понимать, какие цели перед ними ставятся, что означает эффективность правосудия и каковы ее критерии, каким образом должны оцениваться достигнутые результаты. Такое понимание будет способствовать изменению их поведения, привычек и подходов при осуществлении ими правосудия.

Переоценка показателей эффективности работы судей, важность которой обоснована в настоящей статье, является необходимым условием для того, чтобы корпоративная культура судов стала бы фактором, вносящим существенный вклад в становление и укрепление подлинно независимого суда в России.

Литература

1. Андрюшечкина И. Н. Анализ основных показателей деятельности судов общей юрисдикции // Рос. юстиция. 2007. № 3. С. 65–71.
2. Трансформация российской судебной власти. Опыт комплексного анализа / А. К. Горбуз [и др.]. СПб.: Норма, 2010. 477 с.
3. Друкер П. Ф. Задачи менеджмента в XXI веке. М.: Вильямс, 2004. 272 с.

4. Друкер П. Ф., Макьярелло Дж. А. Менеджмент / пер. с англ. А. Н. Свирид. М.: Вильямс, 2010. 704 с.
5. Крыленко Н. В. Через пять лет // Ежегод. Совет. юстиции. 1922. № 44/45. С. 6–7.
6. Поздняков М. Л. Критерии оценки качества работы судей и дисциплинарная ответственность. СПб.: Статут, 2014. 70 с.
7. Соломон П. Советская юстиция при Сталине / пер. с англ. Л. Максименкова. М.: РОССПЭН, 2008. 464 с.
8. Финкельштейн С.. Ошибки топ-менеджеров ведущих корпораций: анализ и практические выводы. М.: Альпина Бизнес Букс, 2004. 394 с.
9. Фуллер Л. Л. Мораль права. М.: ИРИСЭН, 2007. 308 с.
10. Центр стратегических разработок. Предложения по совершенствованию судебной системы Российской Федерации и изменения нормативных актов в целях их реализации. М., 2018. 112 с.

О СРОКАХ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Б. Д. Гомбоев

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
преподаватель кафедры теории и истории государства и права
gomboev94@yandex.ru

Исследуется вопрос рассмотрения обращений граждан в органах местного самоуправления. Называются особенности «обратной связи» органов власти с населением. Анализируется расширение приема обращений граждан в электронной форме в целях сокращения времени рассмотрения обращений. Приводятся современное состояние правового и информационного обеспечения индивидуальных форм электронного общения государственных служащих с гражданами и организациями.

Ключевые слова: обращения граждан, органы местного самоуправления, «обратная связь», «бесбумажный» документооборот, должностные лица.

The issue of consideration of citizens' appeals in local government is investigated. The features of the "feedback" of the authorities with the population are called. The expansion of the reception of citizen' appeals in electronic form is analyzed in order to reduce the time for consideration of appeals. The current state of legal and informational support of individual forms of electronic communication of civil servants with citizens and organizations is given.

Key words: citizens' appeals, local governments, «feedback», «paperless» document flow, officials.

В последнее время граждане активнее стремятся принимать участие в управлении общественными процессами, в том числе посредством обращений в органы власти различных уровней.

Для власти политически целесообразно находиться с населением в постоянном диалоге, государственные органы должны добиваться доверия со стороны граждан путем принятия объективных решений и тесного взаимодействия с населением.

Для эффективного функционирования всех ветвей власти необходимо, чтобы общественное мнение учитывалось при решении актуальных проблем, касающихся конкретного региона, города, сельского поселения или в страны в целом.

«Обратная связь» с населением может считаться успешной, по мнению исследователей, если посредством действующих способов взаимодействия чиновников с населением будут решены некоторые проблемы эффективного функционирования органов местного самоуправления и проблемы доверия к ним.

Органы местного самоуправления и должностные лица принимают все необходимые меры по полному и своевременному рассмотрению обращений граждан. В их числе: обеспечение участия лица, направившего обращение, осуществление запроса необходимых материалов и документов, отбор лучших способов защиты и восстановления нарушенных прав и свобод.

Согласно ст. 12 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», обращение рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации. Сроки рассмотрения обращений граждан в организации четко регламентированы законодателем. Они не могут быть дольше установленного предела, если, конечно, не будут продлены. Зачастую на практике заявления и жалобы физических лиц рассматриваются два, а то и три месяца. Нередки случаи, когда на заявление вообще не приходит ответ. Однако если знать законодательно установленный срок, по истечении которого орган власти обязан дать ответ, то можно смело требовать его соблюдения, а при отсутствии ответа обращаться в прокуратуру с жалобой на бездействие.

Расширение приема обращений граждан в электронной форме способствует модернизации системы работы с обращениями граждан, поскольку происходит сокращение времени рассмотрения обращений, а следовательно, экономия муниципальных средств; увеличивается объем обрабатываемых обращений, уменьшается очередь и количество дублирующих запросов, поскольку должна быть создана единая база обращений.

Говоря о качестве работы с обращениями граждан при переходе на «бесбумажный» документооборот, эксперты подчеркивают необходимость обучения муниципальных служащих приему обращений граждан в электронной форме, актив-

ной разъяснительной политики среди населения, наличия на порталах предоставления государственных услуг обучающих разделов с видеокурсами по всем важным вопросам. Следует отметить, что процесс документирования электронных обращений граждан в органы местного самоуправления, конечно же, будет претерпевать более быстрые изменения, чем процесс документирования обращений на традиционных носителях.

Изменяются электронные системы, программы, сайты, а с ними изменяются и механизмы подачи обращений, их регистрации и исполнения.

Рассматривается возможность создания системы, которая позволяла бы эффективно решать вопросы и, соответственно, повысила бы уровень и качество процесса рассмотрения обращений граждан в государственных и муниципальных организациях. Предлагаемая система организуется в виде единого окна при помощи интернет-технологий. Для реализации предлагаемой системы необходимо наличие соответствующей правовой базы, поддерживающей все положения, а также сроки рассмотрения, приведенные выше. Ее реализация должна проводиться на основе существующего законодательства. Реализация предлагаемой системы могла бы содействовать тому, чтобы все вопросы и жалобы граждан (когда они оправданы) с использованием данной системы решались сразу в нижестоящих инстанциях и в короткий срок без переадресации в вышестоящие структуры.

Гражданин при рассмотрении обращения имеет право представлять дополнительные документы и материалы, в том числе в электронной форме, получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов. Таким образом, речь фактически идет об информационном обмене.

Изложенное позволяет обратить внимание на то, что запрос информации и формы обращений имеют аналогичную информационную природу, схожую объективную реализацию в правовых отношениях, и, следовательно, порядок их подачи и последующей обработки вполне может регулироваться едиными правилами.

Литература

1. Александров А. А., Тарбеева И. С. Гражданское участие в местном самоуправлении // Упр. консультирование. 2016. № 12. С. 63–71.
2. Андреев М. А. Электронное обращение граждан в органы власти: поэтапный механизм документирования // Делопроизводство. 2014. № 4. С. 25–33.
3. Беляков П. А. Защита прав граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления // Законность. 2014. № 4 (954). С. 11–16.
4. Бочкарев И. Е. О праве на обращение в форме электронного документа // Информ. право. 2015. № 4. С. 17–21.
5. Буравлев Н. В., Корюкина Ю. А. Комплексные услуги, обзор опыта реализации принципа «одного окна», многофункциональный центр как организационная форма реализации принципа «одного окна» // Актуальные проблемы авиации и космонавтики издательство. 2012. № 8. С. 90–91.

ОСОБЕННОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬЮ В ЗАПАДНОЙ СИБИРИ В СЕРЕДИНЕ 1950–1960-Х ГГ.

А. М. Жильников

Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского
аспирант кафедры теории и истории государства и права
zhiam@ngs.ru

Рассматриваются особенности территориальной системы управления промышленностью в Западной Сибири в середине 1950–1960 гг.

Ключевые слова: совнархоз, административно-хозяйственная реформа, управление промышленностью и строительством, промышленность, министерства.

The features of the territorial system of industrial management in Western Siberia in the middle of 1950–1960 are considered.

Key words: economic council, administrative and economic reform, management of industry and construction, industry, ministries.

Эффективность управления определяется возможностью выбора между централизованной и децентрализованной системами управления, которые способствуют реализации общественных интересов. Система управления основана на сочетании централизации и децентрализации в зависимости от конкретных условий [3].

С середины 1930-х годов на территории СССР существовала централизованная система управления промышленностью вплоть до экономической реформы 1957 г. Реформа заключалась в переходе от централизованной системы управления народным хозяйством к территориальной (децентрализованной) путем создания советов народного хозяйства административно-территориальных экономических районов. Административно-территориальные экономические районы были образованы на базе существующих территориальных образований (союзных республик, областей). При этом промышленность, которая ранее была подконтрольна отраслевым министерствам, переходила в ведение совнархозов.

Верховный Совет СССР определил, что верховные советы союзных республик образуют административные экономические районы. В мае-июне 1957 г. сессии верховных сове-

тов союзных республик образовали 105 советов народного хозяйства административных экономических районов. После чего в РСФСР были упразднены три совнархоза, а в Узбекской ССР образован еще один совнархоз. В дальнейшем действовали 103 совнархоза: в РСФСР — 67, в Украинской ССР — 11, в Казахской ССР — 9, в Узбекской ССР — 5. В остальных союзных республиках действовало по одному совнархозу.

В Сибири были созданы советы народного хозяйства Алтайского, Кемеровского, Курганского, Новосибирского, Омского, Томского, Тюменского, Красноярского, Иркутского, Бурятского, Читинского и Якутского экономических административных районов. На территории Западной Сибири с 1957 г. были созданы семь совнархозов: Алтайский, Кемеровский, Курганский, Новосибирский, Омский, Томский, Тюменский [4].

Таким образом, ранее существовавшие отраслевые министерства управления промышленностью были упразднены, а предприятия переданы под управление совнархозов. Предполагалось, что в ходе реформирования управления промышленностью должны быть устранены межведомственные барьеры, усилены внутренние связи в пределах совнархоза. Реформа подразумевала дальнейшее развитие народного хозяйства. Внутриполитическая борьба в 1950-х годах существенным образом повлияла на разработку системы управления промышленностью. Н. С. Хрущев, сохранив высшую партийную должность, стремился к упрочению своих позиций. Предлагаемая модель управления промышленностью обеспечивала усиление партийных органов, которые, в отличие от государственных, не подверглись столь существенной реорганизации.

По организационной структуре созданные совнархозы представляли собой коллективные органы управления. Подразделения совнархозов были разделены на функциональные отделы и отраслевые управления. Функциональные отделы в различных совнархозах имели схожую структуру, некоторое единообразие. В то же время отраслевые управления могли отличаться, основываясь на степени развития экономических районов, имеющейся промышленности. В частности, в совете народного хозяйства Новосибирского экономического рай-

она существовало отдельное подразделение — управление «Новосибэнерго». Но, несмотря на существующие различия, структурно совнархозы копировали ранее существовавшую систему. Отраслевые управления совнархозов являлись, по сути, маленькими отраслевыми министерствами.

В ходе проведения реформы совнархозы столкнулись с рядом факторов, осложнявших эффективное управление. Новый механизм управления разрушил ранее действовавшие научно-производственные связи. Проанализировав положение «О Совете народного хозяйства экономического административного района», утвержденное постановлением Совета министров СССР от 26.09.1957 г. № 1150, следует отметить широкий круг полномочий, относительную независимость и самостоятельность совнархозов. Однако некоторые их решения советов народного хозяйства требовали согласования «центра». В связи с этим работникам совнархоза необходимо было направляться в Москву, и принятие решений затягивалось на длительное время [2].

Однако уже на первых этапах работы наметились некоторые улучшения в организации и управлении промышленностью, что можно проиллюстрировать на примере Новосибирского совнархоза. Так, председатель Новосибирского совнархоза В. Т. Забалуев, назначенный постановлением Совета министров РСФСР от 01.06.1957 г. № 444, в первый год своей работы выявил на складах некоторых предприятий наличие большого количества неиспользуемого оборудования, одна часть которого пришла в негодность, а другая морально устарела. При этом на территории совнархоза другие предприятия нуждались в подобном оборудовании. Таким образом, непосредственное руководство промышленностью позволяло более рационально использовать имеющиеся в распоряжении ресурсы, а также осуществлять контроль на местах [1].

Однако территориальная система управления не решала поставленные перед ней задачи. В результате создания совнархозов произошла еще большая бюрократизация, появилось местничество, производство развивалось экстенсивно. Несмотря на взятый курс на децентрализацию, сохранялись принципы централизованного управления промышленностью.

В 1962 г. был поднят вопрос о необходимости укрупнения совнархозов. В соответствии с постановлением Совета министров РСФСР от 26.12.1962 г. Новосибирский совнархоз был преобразован в совет народного хозяйства Западно-Сибирского экономического района. В Западно-Сибирский совнархоз вошли предприятия Новосибирского, Омского, Томского административного экономического района, а Омский и Томский совнархозы были упразднены.

В конечном счете, внедрение территориальной системы управления промышленностью не привело к значительному росту экономики. Административно-командные методы управления сохранялись. Децентрализация носила формальный характер. В итоге в соответствии с постановлением Совета министров РСФСР от 12.10.1965 г. Западно-Сибирский совнархоз закончил свою работу.

Литература

1. Государственный архив Новосибирской области. Ф. Р-1653. Оп. 1. Д. 4. Л. 3.
2. Государственный архив Новосибирской области. Ф. Р-1653. Оп. 1. Д. 6. Л. 30.
3. Махина С. Н. Децентрализация и централизация государственного управления: целевое назначение и проблемы, реализации в современной России // Рос. юрид. журн. 2005. № 4. С. 16–25.
4. Тимошенко А. И. Совнархозовская реформа как попытка децентрализации управления экономикой СССР: сибирский региональный аспект // Историко-эконом. исслед. 2015. Т. 16. № 4. С. 702–724.

САМОЗАХВАТ ЗЕМЛИ. ПРОБЛЕМЫ КВАЛИФИКАЦИИ И ПРИВЛЕЧЕНИЯ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Н. Н. Земеров

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
доцент кафедры уголовного права и национальной безопасности
прокурор Советского района г. Новосибирска
кандидат юридических наук
nzemerov@yandex.ru

В докладе говорится о проблемах привлечения к ответственности лиц, самовольно захвативших земельные участки.

Ключевые слова: захват земли; самоуправство; прокуратура; органы власти; местное самоуправление.

The report refers to the problems of bringing to justice those who illegally seized land.

Key words: land seizure; arbitrariness; Prosecutor's office; authorities; local self-government.

Результаты прокурорского надзора в сфере исполнения земельного законодательства свидетельствуют о широкой распространенности фактов самовольного захвата земельных участков в Новосибирской области и особенно в ее административном центре городе Новосибирске. В большинстве случаев самозахват земли производился в целях дальнейшего осуществления предпринимательской деятельности. Мы попытались проанализировать причины этой негативной тенденции, последствия ее развития и предложить возможные пути решения данной проблемы.

В России, по данным Росстата, ежегодно фиксируется прирост городского населения [9]. В Новосибирске — одном из самых динамично растущих городов — численность жителей превысила миллион человек всего лишь через 70 лет после основания, тогда как, например, Нью-Йорку для этого понадобилось 250 лет [8]. Рост городского населения Новосибирска продолжается и сегодня, на 1 января 2018 г. его численность составляла чуть более 1 млн 612 тыс. человек [10].

В связи с этим Новосибирск привлекателен для развития бизнеса, особенно ориентированного на удовлетворение

первоочередных потребностей городского населения — в продуктах питания, одежде, жилье. Как известно, цель любого бизнеса — получение прибыли. На это нам указывает и Гражданский кодекс РФ [2], согласно ч. 1 ст. 2 которого предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг.

Однако не просто бизнес, а бизнес успешный — это еще и систематическое увеличение прибыли, т. е. положительной разницы между суммарными доходами и затратами на производство или приобретение товаров и услуг. Самый простой способ увеличить прибыль — снизить затраты, однако для этого, к сожалению, бизнес часто предпринимает нецивилизованные, а порой и преступные шаги. «Раз имеется в наличии достаточная прибыль, капитал становится смелым. Обеспечьте 10 % — и капитал согласен на всякое применение, при 20 % он становится оживленным, при 50 % положительно готов сломать себе голову, при 100 % он попирает все человеческие законы, при 300 % нет такого преступления, на которое он не рискнул бы пойти, хотя бы под страхом виселицы» [1, с. 770]. Это известное высказывание К. Маркса актуально и по сей день. Тем более, что виселицы остались в далеком прошлом, а настоящее в силу различных причин оказалось гуманнее, чем могли предположить философы того времени.

Итак, какую ответственность понесет недобросовестный предприниматель, который в целях снижения расходов и увеличения прибыли самовольно захватит земельный участок?¹

Необходимо сразу отметить, что подобного специального состава Уголовный кодекс РФ (далее — УК РФ) не содержит. В данном случае возможно применение ст. 330 УК РФ «Самоуправство», т. е. самовольное, вопреки установленному законом или иным нормативным правовым актом порядку совершение каких-либо действий, правомерность которых оспаривается организацией или гражданином, если такими действиями причинен существенный вред. Однако в последние

¹ Здесь и далее мы будем говорить о захвате земли в городской черте для размещения временных торговых объектов (киосков, павильонов и т. п.).

несколько лет, несмотря на большое количество фактов самозахватов земли, таких уголовных дел в Новосибирской области не было. Причина, на наш взгляд, кроется в неопределенности формулировки «существенный вред». Вред может выражаться в материальном ущербе, моральном вреде, нарушении прав граждан и т. п. Существенность вреда оценивается судом на момент совершения самоуправных действий [7]. В случае самозахвата земельного участка, находящегося в муниципальной или государственной собственности, будет ли иметь место существенный вред публичному образованию? Если предположить, что бюджет соответствующего уровня недополучит из-за незаконного занятия земли арендные или иные платежи, даже если они будут исчисляться сотнями тысяч рублей, для многомиллиардного бюджета Новосибирска признака существенности вреда не будет. И более того, до сих пор не сформировалась устойчивая судебная практика, позволяющая относить упущенную выгоду к причиненному преступлением вреду.

Вместе с тем если право на земельный участок было приобретено путем обмана или злоупотребления доверием, возможно привлечение к уголовной ответственности по ст. 159 УК РФ «Мошенничество», а если путем злоупотребления должностными полномочиями — по ст. 285 УК РФ.

Таким образом, складывается ситуация, при которой в случае неприкрытого самовольного завладения земельным участком уголовная ответственность будет мягче, чем в случае использования обмана, злоупотребления доверием или должностными полномочиями.

Это приводит к тому, что недобросовестные предприниматели, не имея на то каких-либо законных оснований, устанавливают временные объекты в оживленных местах города, не опасаясь уголовно-правовых последствий своего противоправного поведения.

Статьей 7.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) предусмотрена административная ответственность за самовольное занятие земельного участка или части земельного участка, в том числе использование земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных

законодательством Российской Федерации прав на указанный земельный участок [3]. Однако, как показывает практика, данная норма не является действенной, так как ее применение сопряжено с рядом трудностей, связанных, в частности, с поиском лица, фактически захватившего земельный участок, например установившего нестационарный торговый объект (киоск), его ознакомлением с протоколом об административном правонарушении и постановлением о привлечении к административной ответственности, при том что установленный ст. 4.5 КоАП РФ срок давности привлечения к административной ответственности составляет всего два месяца. Кроме того, у виновного имеется возможность передать права на объект третьим лицам, что также не способствует скорейшему восстановлению законности. Иные меры административного и надзорного характера являются также нерезультативными, представления прокурора об устранении нарушений земельного законодательства остаются без удовлетворения, назначенные штрафы, даже если они и уплачены, к безусловному фактическому устранению нарушений не приводят, незаконное без правоустанавливающих документов использование земли продолжается. Выходом из ситуации могло бы быть применение в рамках рассмотрения административного дела положений ст. 3.7 КоАП РФ, предусматривающих конфискацию орудия совершения или предмета административного правонарушения, а именно того временного нестационарного объекта, который незаконно размещен на земельном участке. Однако данный вид санкции в ст. 7.1 КоАП РФ отсутствует.

Действенным механизмом в данном случае является судебная защита прав публичного образования. Вместе с тем с момента незаконного занятия земельного участка и до его фактического освобождения силами службы судебных приставов иногда проходит несколько лет.

В связи с этим представляется абсолютно правильным принятие правительством НСО 11.10.2017 г. постановления № 388-п [5], которым утвержден порядок (в том числе внесудебный) освобождения земельных участков, находящихся в государственной собственности НСО, от незаконно размещенных на них объектов, не являющихся объектами капитального

строительства. Аналогичный порядок принят городским советом депутатов в отношении земель муниципального образования г. Новосибирска (решение от 29.04.2015 г. № 1336 [6]). Однако для земель, находящихся в федеральной собственности, такой порядок до настоящего времени не принят, что существенно затрудняет защиту прав РФ. Так, захваченные одним юридическим лицом весной 2017 г. несколько участков из состава земель СО РАН, на которых были установлены киоски, не освобождены и по сей день, несмотря на многочисленные штрафные санкции, наложенные на виновных по инициативе прокуратуры, и состоявшиеся судебные решения по искам СО РАН, которые пока не вступили в законную силу [11]. Борьба с этим негативным явлением — трудоемкий и бюджетозатратный процесс, отвлекающий силы и средства государства и муниципалитетов от более важных задач.

Кроме того, очевидно, что размещение торговых объектов на участках земли, находящихся на центральных улицах города, зачастую на пешеходных тротуарах, а также их дальнейшее подключение к коммуникациям имеет очень емкую коррупционную составляющую.

Учитывая изложенное, необходимы законодательные изменения, в первую очередь связанные с введением специального состава преступления. Например, возможно дополнить ст. 330 УК РФ квалифицирующим признаком «самоуправство, совершенное в отношении земельного участка». При этом необходимые для наличия состава преступления его последствия в виде «существенного вреда» необходимо заменить на «убытки» (в состав которых в силу ч. 2 ст. 15 ГК РФ включается и упущенная выгода), дифференцировав ответственность в зависимости от их размера.

Скорейшего принятия на федеральном уровне требует и нормативный правовой акт, регламентирующий внесудебную процедуру освобождения земельных участков, находящихся в федеральной собственности, от незаконно размещенных на них нестационарных объектов.

Литература

1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е. Т. 23. М.: Госполитиздат, 1960. 907 с.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ [электронный ресурс] // СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 17.05.2019).
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.05.2019).
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.05.2019).
5. Об утверждении порядка освобождения земельных участков, находящихся в государственной собственности Новосибирской области, от незаконно размещенных на них объектов, не являющихся объектами капитального строительства: постановление правительства НСО 11.10.2017 г. № 388-п // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.05.2019).
6. О Положении о нестационарных объектах на территории города Новосибирска и признании утратившими силу отдельных решений Совета депутатов г. Новосибирска: решение Совета депутатов г. Новосибирска от 29.04.2015 г. № 1336 [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.05.2019).
7. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. Особенная часть. Разделы X–XII: в 4 т. (постатейный) / А. В. Бриллиантов и др.; отв. ред. В. М. Лебедев. М.: Юрайт, 2017. Т. 4. 278 с.
8. Веселова Э. Как население Новосибирска достигло 1,5 млн за 119 лет [электронный ресурс]. URL: <http://nsknews.info/materials/kak-naselenie-novosibirska-dostiglo-1-5-mln-za-119-let-123965/> (дата обращения: 17.05.2019).
9. Общие итоги миграции населения РФ // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/migr1.xls (дата обращения: 17.05.2019).
10. Численность населения по муниципальным образованиям на 1 января 2018 года и в среднем за 2017 год // Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Новосибирской области [электронный ресурс]. URL: http://novosibstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/novosibstat/resources/3a73800044e29e9fa598afde4cdebdf4/Численность+населения+по+муниципальным+образованиям+на+1+января+2018+года+и+в+среднем+за+2017+год.pdf (дата обращения: 17.05.2019).
11. Надзорное производство № 697ж-2017 // Архив прокуратуры Советского района г. Новосибирска.

ЕВРАЗИЙСКОЕ ПРАВОВОЕ ПРОСТРАНСТВО: ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

М. П. Кушарова

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
доцент кафедры гражданского и предпринимательского права
кандидат юридических наук, доцент

В статье рассматриваются вопросы формирования единого правового пространства в Евразийском регионе, создание правовых основ деятельности Евразийского экономического союза, его тенденции и перспективы развития. Автор делает попытку обозначить проблемы, которые связаны со строго нормативным пониманием права ЕАЭС, непризнанием за этим правом свойств верховенства и прямого действия, недостаточно активной позицией Суда ЕАЭС, противоречиями применения права и национального законодательства государств-участников, развитием международного сотрудничества с другими субъектами международного права и предлагает некоторые решения указанных проблем. В частности, предлагается выработать единую концепцию преподавания дисциплины «Право ЕАЭС» и ввести ее в образовательные программы юридических вузов и факультетов не только в России, но и в других государствах ЕАЭС.

Ключевые слова: евразийское правовое пространство, право ЕАЭС, Суд ЕАЭС, роль Суда ЕАЭС в развитии стран-участников, прямое действие права, верховенство права.

The article deals with some issues of building a single legal space in the Eurasian region trends and prospects of development, the role of the court of the EAEU and the training of lawyers on the law of the EAEU and others. the Author identifies problems that are associated with a strictly normative understanding of the law of the EAEU, non-recognition of the properties of the rule and direct action of this law, insufficiently active position of the Court of the EAEU, contradictions in the application of law with the national legislation of the member States, underdeveloped international cooperation with other subjects of international law. Using the approaches of representatives of the school "integration through law", a number of solutions to these problems. In particular, it is proposed to develop a single concept of teaching the discipline "Law of the EAEU" and introduce it into the educational programs of law schools and faculties not only in Russia but also in other EAEU States.

Keyword: the Eurasian legal space, law of the EAEU, EAEU Court, its role in the development of the participating countries of the EAEU, direct action law, the rule of law.

Евразийский экономический союз (ЕАЭС, ЕврАзЭС), созданный в 2014 г. на основе Таможенного союза стран СНГ и ЕЭП по договору «О Евразийском экономическом союзе» [1], начал свою деятельность с января 2015 г. Он становится все более значительным противовесом для западных политиков, которые все сильнее беспокоятся о возможности его противостояния западной «цивилизации» и, не желая становления экономической и политической реинтеграции на постсоветском пространстве, активно противодействуют становлению и развитию этого союза. Евразийский союз создавался и формируется в условиях напряженной мировой политической обстановки в труднейший для России и стран постсоветского пространства период санкций. Тем не менее на сегодняшний день ЕАЭС объединяет Россию, Казахстан, Беларусь, Армению и Киргизию, а с 14 мая 2018 г. наблюдателем стала Молдова, и еще ряд стран проявляют интерес к этому геополитическому объединению.

Евразийский экономический союз — устоявшееся полноформатное единое экономическое пространство, которое является исключительно экономическим объединением и направлено только на создание единого рынка товаров, услуг, рабочей силы и капитала, поэтому не предполагает какой-либо иной формы политической интеграции его членов. Однако убыстряющееся развитие социальных и политических процессов на огромном евразийском пространстве сегодня привлекает все большее внимание не только политиков, но и многих ученых — юристов и экономистов. В последние десятилетия произошли серьезные изменения, которые затронули основополагающие принципы и системообразующие части мировой политической системы, стали результатом долгосрочных тенденций ее эволюции, и чтобы добиться эффективного взаимодействия этой системы, необходима согласованная и скоординированная политика ключевых отраслей экономики государств — участников этого союза. Сложность этого процесса заключается в том, что экономическое положение стран-участниц различно, взаимные интересы не всегда совместимы. Тем не менее есть такие интересы, которые совпадают и касаются всех стран, и в этом случае необ-

ходимо создать такие условия, чтобы объединение работало и работало эффективно, а это сверхсложная задача, и иногда приходится идти на компромисс, к чему некоторые страны не всегда готовы.

В результате степень интеграции государств-членов ЕАЭС все еще остается невысокой, в отличие от Европейского союза, тем не менее ЕАЭС является наиболее динамично развивающейся из ныне существующих международных организаций экономической интеграции, а его создание привело к существенному изменению условий ведения деятельности внутри союза. Как уже отмечалось, ЕАЭС является исключительно экономическим объединением, а достижения в сфере экономики, несомненно, повлекут за собой развитие интеграционных процессов и в иных областях сотрудничества, в том числе политической и правовой, так как эти вопросы приобретают важнейшее значение в атмосфере возросшей политической напряженности и все возрастающей системе экономических санкций, введенных против России значительным количеством государств [2, с. 91]. Эти санкции в основном распространяются на Россию, затрагивая исключительно российскую экономику и наиболее значимые российские компании, тогда как другие страны ЕАЭС и их компании не подвергаются этим ограничениям.

Как правило, основой интеграционного процесса являются совпадение интересов и выгод многостороннего сотрудничества стран-участниц, поэтому интеграция эффективнее тогда, когда выше социально-экономическое развитие государств, ближе этническо-религиозные и социокультурные менталитеты народов объединяющихся стран и их правовые системы. И здесь нельзя не согласиться с позицией В. В. Елистратовой о том, что на современном этапе особую научную и практическую значимость представляет разработка проблем формирования правовой системы Евразийского экономического союза с целью создания механизма эффективного правового обеспечения деятельности новой наднациональной структуры на основе продуманной и обоснованной правовой политики с использованием правового опыта межгосудар-

ственных структур постсоветского пространства и Европейского союза [3].

Поскольку правовая система выступает как организующее начало правовой жизни общества, эта категория играет ключевую роль и в интеграционных процессах.

Если право ЕАЭС — уже существующая реальность, то его правовая система находится в стадии формирования. Формирование правовой системы Евразийского союза начинается с правовых основ, так как правовые нормы являются ее системообразующим фактором и выступают связующим звеном для всех других ее компонентов. Договор становится ядром его правовой системы, а первичным звеном должно быть союзное законодательство. Проанализировав Договор о Евразийском экономическом союзе 2014 г. (далее — Договор о ЕАЭС), полагаем, что говорить о едином правовом пространстве государств — участников союза преждевременно, поскольку в нем не говорится ни о верховенстве закона, ни о прямом действии права ЕАЭС. Статья 6 данного Договора устанавливает такую юридическую категорию, как «право ЕАЭС», но в дальнейшем лишь перечисляются источники права ЕАЭС, описываются порядок исполнения некоторых из них в национальных правовых системах государств-членов и несколько коллизионных ситуаций [4, с. 33]. Договор о ЕАЭС не признает верховенство его права, а в коллизионных ситуациях ст. 6 не приводятся случаи возникновения противоречий между Договором о ЕАЭС и национальным законодательством государства-участника. Тем не менее, обратившись к судебной практике, можно констатировать факты признания за правом ЕАЭС его верховенства и прямого действия. Так, Девятый арбитражный апелляционный суд России приоритет применения права ЕАЭС перед российским законодательством обосновывает через ч. 4 ст. 15 Конституции России. Эта позиция находит свое подтверждение у Верховного суда РФ, который устанавливает, что «в случае возникновения коллизии между регулирующими таможенные отношения нормами права Союза (ст. 6 Договора) и нормами законодательства России о таможенном деле в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации применению подлежит право Союза» [5].

Правовым результатом таких решений является применение права ЕАЭС, и поскольку судебная практика пошла по этому пути, логично признать за ним тенденцию к верховенству. Развитие правовой интеграции на евразийском пространстве должно идти по пути укрепления права ЕАЭС в национальных правовых системах государств-участников. Тем не менее процесс интеграции по факту проходит достаточно противоречиво, так как у участников всегда появляются разногласия между стремлением объединиться и нежеланием ограничивать свою индивидуальность, включая исконные правовые традиции.

Думается, построение единого правового пространства в ЕАЭС может осуществляться с помощью специфического метода интеграционного права, именуемого в теории методом «второго режима», который придает важное значение субсидиарному применению национального права [6]. А. О. Четвериков предлагает вести речь «о едином комплексе интеграционно-правовых норм, которые дополняют, а не подменяют собой нормы, установленные в национальном законодательстве, т. е. “первый режим”, особый для каждого из государств-членов» [7]. Этот метод предлагает самому субъекту сделать правовой выбор между национальным и собственно евразийским правовым режимом. Тенденция применения метода «второго режима» нашла свое подтверждение в практическом применении права ЕАЭС. Так, согласно Протоколу об охране и защите прав на объекты интеллектуальной собственности (приложение № 26 к Договору о ЕАЭС), наряду с товарными знаками, знаками обслуживания и наименованиями места происхождения товаров, по законодательству государств — членов ЕАЭС должны появиться единые товарные знаки, знаки обслуживания и наименования места происхождения товаров ЕАЭС в целом. Интеграционные процессы разрабатывались на протяжении всего периода существования Таможенного союза. В итоге были выработаны общие нормы законодательства и таможенных тарифов так, чтобы можно было осуществлять торговые операции и с теми государствами, которые не числились в составе Таможенного союза. Таможенное регулирование — та сфера, в которой члены ЕАЭС достигли наиболь-

шей степени интеграции, где в настоящее время действует единый кодифицированный акт — Таможенный кодекс ЕАЭС, подписанный в апреле 2017 г. Тем не менее проблемы таможенного регулирования еще остаются, что подтверждается судебными разбирательствами и взаимным непониманием сторон.

В Договоре о ЕАЭС заложены общие принципы его деятельности, в соответствии с которыми гармонизировано законодательство об охране интеллектуальной собственности внутри ЕАЭС. Действует так называемый региональный принцип исчерпания интеллектуальных прав, согласно которому правообладатель торговой марки имеет право запретить ввоз на территорию союза товаров, маркированных этой торговой маркой, и даже тех товаров, которые были легальным образом введены в оборот за пределами союза. В соответствии с Протоколом об охране и защите прав на объекты интеллектуальной собственности вместе с товарными знаками, знаками обслуживания и наименованием места происхождения товаров по законам государств — членов ЕАЭС должны быть разработаны единые товарные знаки, знаки обслуживания и наименования места происхождения товаров от имени ЕАЭС в целом.

Тем не менее единого механизма охраны интеллектуальной собственности пока в целом для союза не существует.

Довольно большое значение для стран — участниц союза имеет нормативная правовая база трудовой миграции, и она формируется, так как наряду с правовыми актами Международной организации труда важнейшую роль играют акты ЕАЭС по вопросам трудоустройства, одним из которых является Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей, подписанное в Санкт-Петербурге 19 ноября 2010 г., и др.

Важнейшую задачу по расширению евразийского правового пространства выполняет Суд ЕАЭС, который должен обеспечивать не только единообразное применение договаривающимися сторонами норм Договора о ЕАЭС и других действующих в рамках сообщества договоров и принимаемых органами ЕАЭС решений, но и проводить координированную, согласованную единую политику в отраслях экономики, в том

числе рассматривать споры экономического характера, возникающие между членами ЕАЭС по вопросам реализации решений органов ЕАЭС и положений договоров, действующих в рамках сообщества. Но в Статуте Суда ЕАЭС не содержится положений о его исключительной юрисдикции и не предусматривается функции вынесения преюдициальных заключений по запросам национальных судов, в результате Суд ЕАЭС, в отличие от Суда ЕС, в своих полномочиях несколько ограничен. В этом усматривается непропорциональность, поскольку это лишает Суд ЕАЭС возможности диалога с национальными судами, которые применяют акты союза, непосредственно действующие в национальных правовых системах — членом союза. Без диалога Суда ЕАЭС и национальных судов возникают проблемы по созданию единого правового пространства. Отсюда же проблема конкурирующей юрисдикции Суда ЕАЭС и иных международных судебных органов. К такой же актуальной проблеме в рамках евразийской интеграции относится защита прав человека Судом ЕАЭС (ст. 3 Договора о ЕАЭС, п. 50 Статута Суда ЕАЭС). В праве союза не предусмотрено специального перечня основных прав человека и гражданина, и здесь многое зависит от функции Суда ЕАЭС как правозащитного института. Если вопросы защиты прав человека в рамках евразийской интеграции останутся без внимания Суда ЕАЭС, то этим будут заниматься другие судебные органы, что создаст угрозу для единства, автономности, единообразного толкования права ЕАЭС. В связи с этим необходим баланс между политикой и правом, а также выстраивание конструктивного диалога с органами союза, государствами-членами и их национальными судами с учетом специфики отношений между государствами ЕАЭС. По этой же причине возникли противоречия между Судом ЕАЭС и Конституционным судом РФ [8]. Можно согласиться с позицией А. С. Исполинова и Я. С. Кожеурова, что отсутствие такого диалога с судебными органами представляет внешнюю угрозу всему евразийскому правопорядку [9, с. 162]. На необходимость такой оговорки обращала внимание и судья Суда ЕАЭС от России Т. Н. Нешатаева [10, с. 65].

На сегодняшний момент отсутствует видение стратегического характера экономического взаимодействия Европейского и Евразийского союзов, однако, учитывая их территориальную близость, наличие общих сопредельных государств, а также значительные торговые обороты, потенциал инвестиционных связей и то, что сам процесс экономической интеграции приобретает более глубинные характеристики и связи, все эти процессы дают в перспективе возможность достижения альянса двусторонних соглашений между этими союзами. К такому выводу о возможной интеграции Евросоюза и Евразийского союза можно прийти, исследуя исторические процессы создания Евросоюза.

Однако невозможно никакое исследование, в том числе и проблемы правовой интеграции на евразийском пространстве, без знания содержания и сущности права как предмета исследования, поэтому необходима подготовка специалистов по праву ЕАЭС. На сегодняшний день в ведущих юридических вузах и факультетах государств — участников ЕАЭС не преподается дисциплина «Право ЕАЭС». Несмотря на большое количество научных публикаций по правовым проблемам евразийской интеграции, в современной доктрине отсутствует консенсус в отношении понимания права ЕАЭС. Об остроте дискуссий можно судить по итогам проходящих научно-практических конференций [11]. Учитывая ключевую роль России в этом процессе и для решения рассматриваемой проблемы Министерству науки и высшего образования России совместно с научным сообществом необходимо инициировать перед Евразийской экономической комиссией и государствами — участниками союза вопрос о разработке единой концепции преподавания дисциплины «Право ЕАЭС» с целью ее будущего введения в учебные программы.

В какой-то степени доктрина несет ответственность и за международную деятельность союза (ст. 7 Договора о ЕАЭС). Подписано Соглашение о зоне свободной торговли между ЕАЭС и Вьетнамом 2015 г. Ведутся переговоры с Ираном, Индией, Египтом и Сингапуром. Поставлена цель начать взаимодействие с Европейским союзом. Чтобы иностранные партнеры проявляли к ЕАЭС интерес, они элементарно должны

располагать информацией о евразийской интеграции, структуре союза, его правовой системе. В связи с этим перед юридической наукой стоит важная задача — донести до иностранных заинтересованных кругов сведения о ЕАЭС.

В свете сказанного предлагаем Евразийской экономической комиссии инициировать перед государствами — членами ЕАЭС вопрос о возможной разработке международного договора о евразийских правовых режимах.

Подводя итоги, необходимо отметить, что ЕАЭС имеет достаточно широкие перспективы для развития экономических, политических, социально-культурных и общественных связей государств — участников этого союза, для того чтобы стать новым полюсом глобальной экономики и представлять интересы всего постсоветского пространства на мировой арене. И представляется, что Россия в успешном формировании правового пространства сыграет ведущую роль с ее способностью находить нестандартные подходы для взаимовыгодного сотрудничества государств-участников и стабильного развития Евразийского экономического союза.

Литература

1. Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.) [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
2. Скуратов Ю. И. Евразийская парадигма и некоторые проблемы интеграции на пространстве Содружества Независимых Государств (СНГ) // Государство и право. 2015. № 2.
3. Елистратова В. В. Формирование правовой системы евразийского экономического союза // Вестн. Саратов. гос. юрид. акад. 2017. № 1 (114). С.46–49.
4. Мансуров Т. А. ЕврАзЭС: от интеграционного сотрудничества к Евразийскому экономическому союзу // Международная жизнь. 2014. № 10.
5. Теймуров Э. С. Об итогах научно-практической конференции «Правовой статус ЕАЭС и перспективы его деятельности» // Актуальн. проблемы рос. права. 2015. № 6. С. 209–213.
6. Хабриева Т. Я. О правовых контурах и координатах евразийской интеграции // Проблемы современной экономики. 2013. № 3. С. 21–23.
7. Четвериков А. О. Метод «второго режима» в современном интеграционном праве: практика ЕС, перспективы Евразийского экономического союза // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 1. С. 75–84.

8. Определение Конституционного суда РФ от 3 марта 2015 г. № 417-О по запросу Арбитражного суда Центрального округа о проверке конституционности пункта 4 Порядка применения освобождения от уплаты таможенных пошлин при ввозе отдельных категорий товаров на единую таможенную территорию Таможенного союза // Вестн. Конституционного суда РФ. 2015. № 3.
9. Исполинов А. С. Статут Суда ЕАЭС как отражение опасений и сомнений государств — членов Евразийского экономического союза // Право в современном мире. 2016.
10. Нешатаева Т. Н. К вопросу о создании Евразийского союза: интеграция и наднационализм // Международное правосудие. 2014. № 2.
11. Теймуров Э. С. Об итогах научно-практической конференции «Правовой статус ЕАЭС и перспективы его деятельности» // Актуальн. проблемы рос. права. 2015. № 6.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ РЕФОРМЫ В КАЗАХСТАНЕ (2016–2019 ГГ.) КАК ПОДГОТОВКА СМЕНЫ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА

А. А. Макарецв

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
декан факультета государственного сектора
доцент кафедры административного,
финансового и корпоративного права
кандидат юридических наук
a.a.makarcev@nsuem.ru

В статье проводится анализ конституционных реформ, проводимых в Казахстане последние десять лет. Делается вывод о том, что их основной целью являлась поэтапная подготовка смены главы государства.

Ключевые слова: конституционная реформа, выборы, президент, законодательство.

The article analyzes the constitutional reforms carried out in Kazakhstan over the past ten years. In conclusion, it is concluded that their main goal was phased preparation for the preparation of the change of head of state.

Key words: constitutional reform, elections, president, legislation.

19 ноября 2019 г., выступая с обращением к народу, президент Республики Казахстан Н. А. Назарбаев сообщил о своем решении сложить с себя полномочия главы государства. Он руководил страной с 1989 г., заняв должность первого секретаря ЦК коммунистической партии Казахстана. В апреле 1991 г., январе 1999 г., декабре 2005 г. и в апреле 2011 г. Н. А. Назарбаев одерживал победы на всенародных выборах главы государства. В 2007 г. парламент предоставил ему право баллотироваться на высший государственный пост неограниченное количество раз. В 2015 г. на досрочных президентских выборах он победил, набрав 97,7 % голосов, и был переизбран в пятый раз.

Отставка главы Казахстана не являлась полной неожиданностью. Более того, поэтапные конституционные реформы, которые проводились в последние годы, подтверждают постепенную подготовку смены главы государства. Началом подготовки возможной досрочной отставки главы государства

можно признать увеличение роли органов безопасности. Исходя из опыта некоторых стран СНГ, в которых смена главы государства сопровождалась революционными потрясениями, в Казахстане в последние годы были расширены полномочия правоохранительных органов в части обеспечения внутренней стабильности. Например, в конце 2016 г. был принят закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам контрразведывательной деятельности» [1]. Его положения внес изменения во множество законодательных актов: Гражданский кодекс, Уголовный кодекс, законы «Об оперативно-розыскной деятельности», «О контрразведывательной деятельности», «О противодействии терроризму» и др. В ст. 2 этого закона был закреплён порядок и сроки вступления его в силу. Большая часть положений вводилась в действие по истечении двух месяцев после дня его первого официального опубликования. Положения, регулирующие порядок взаимодействия операторов связи с правоохранительными органами, вступали в силу с 1 июля 2017 г. Последней 1 января 2019 г. вступила в силу статья «Взаимодействие операторов почты с органами, осуществляющими оперативно-розыскную, контрразведывательную деятельность». Фактически внесенные изменения были направлены на предоставление правоохранительным органом полномочий для поддержания порядка в ситуации политической нестабильности.

15 декабря 2016 г. на торжественном собрании, посвящённом 25-летию независимости Казахстана, президент Нурсултан Назарбаев озвучил идею о необходимости проведения конституционной реформы, одной из задач которой является перераспределение полномочий между ветвями власти. 26 января 2017 г. было объявлено о всеобщем обсуждении подготовленных конституционной комиссией поправок к Конституции Казахстана [2].

Обсуждение поправок, вносимых в Конституцию Республики Казахстан, ознаменовало начало новой конституционной реформы, обещанной действующим главой государства ещё в 2015 г. в ходе своей избирательной кампании. За три месяца, в течение которых проходило обсуждение, поступило

порядка шести тысяч предложений. Необходимо отметить, что количество поправок нельзя признать достаточно большим. Для сравнения: во время обсуждения Конституции в 1995 г. было внесено почти 30 тыс. предложений и замечаний к проекту. При этом эксперты подчеркивают, что это происходило в эпоху, когда основным средством коммуникации были бумажные письма, а не интернет-сервисы [4].

Некоторые направления конституционной реформы в Казахстане были определены еще в 2007 г., когда были расширены полномочия парламента, который был наделен правом согласования и окончательного утверждения кандидатуры премьер-министра, возросла роль политических партий в формировании законодательного органа, укрепилось влияние местных представительных органов. Центральное место в конституционной реформе 2017 г. заняло проведенное перераспределение полномочий между высшими органами государственной власти в пользу увеличения элементов парламентаризма¹. Компетенция парламента была существенно расширена за счет сокращения объема полномочий главы государства. Например, президент утратил право издавать указы, имеющие силу закона, было ограничено его право законодательной инициативы и др. В Конституцию РК были внесены положения, усиливающие позиции органов местного самоуправления, независимость судебной власти. Представляется, что корректировка модели распределения полномочий органов государственной власти стала началом подготовки процесса ротации должности главы государства на конституционном уровне.

¹ Во многих странах постсоветского пространства в XXI в. происходит формальное увеличение элементов парламентаризма посредством расширения полномочий национальных законодательных органов. В 2004 г. по инициативе Л. Кучмы в Конституцию Украины были внесены поправки, ослабляющие президентскую власть, которые в 2010 г. президент В. Янукович безуспешно пытался отменить. В декабре 2016 г. граждане Киргизии проголосовали за поправки в Конституцию, существенно расширявшие полномочия парламента и правительства. О необходимости диалога власти с населением, расширении роли депутатского корпуса национального парламента говорил в своей инаугурационной речи 14 декабря 2016 г. президент Узбекистана Ш. М. Мирзиёев.

Несмотря на то, что в систему реализации полномочий высших органов государственной власти были внесены существенные изменения, поправки не затронули положения ст. 2 Конституции РК, закрепляющие в качестве формы правления президентскую республику¹. Это положение находит развитие в ст. 40 Конституции РК, которая определяет место президента в системе органов государственной власти как главы государства и высшего должностного лица.

Казахские ученые отмечают, что общие черты президентской республики, которые с некоторой модификацией нашли отражение в Конституции РК, себя оправдали. Так, после самороспуска Верховного совета РК XII созыва и временного делегирования президенту некоторых полномочий законодательного органа он оперативно и на довольно высоком качественном уровне принял сотни указов по важным вопросам государственной жизни, имеющих силу конституционных и обычных законов. Это показало президентскую дееспособность и возможности в области законотворчества и имело немаловажное значение в укреплении президентской системы правления [5, с. 98].

Проводя параллели с Российской Федерацией, можно отметить, что в 2008 г. (после очередных выборов президента РФ, прошедших в марте 2008 г.) были внесены поправки в Конституцию РФ, которые потенциально могли скорректировать российскую форму правления к выборам 2012 г. 30 декабря 2008 г. президентом РФ были подписаны законы РФ о поправках к Конституции, касающиеся изменения сроков полномочий главы российского государства и Государственной думы, а также контрольных полномочий Государственной думы в отношении Правительства РФ [6]. Законы об изменении сроков полномочий высших органов государственной

¹ Определение в основном законе вида или характера республики для стран бывшего СССР является скорее исключением (Республика Казахстан, Республика Таджикистан), чем правилом. Большинство государств ограничивается констатацией республиканской формы правления (Грузия, Киргизия, Узбекистан и др.). Неопределенность положений основных законов постсоветских стран в части определения вида республики, принятых в 1990-е годы, была связана с сохранением максимально возможного выбора пути дальнейшего развития молодых политических систем.

власти носили общий, уточняющий для российского законодательства характер. Особое значение имел закон, наделяющий Государственную думу контрольными полномочиями по отношению к Правительству РФ. В соответствии с ним Госдума стала рассматривать ежегодные отчеты Правительства РФ о результатах его деятельности.

В связи с тем, что, в отличие от Республики Казахстан, Конституция РФ, закрепляя республиканскую форму правления, не определяет при этом вид или характер республики, среди ученых отсутствует единая точка зрения по данному вопросу. В конце 1990-х годов профессор Миланского университета М. Ганино писал о том, что в российской форме правления есть 50 % элементов, которые принадлежат французской модели, 30 % — модели США, 20 % происходят из имперской традиции [8, с. 110]. Подобную позицию высказывают и большинство российских правоведов. Профессоры М. И. Кукушкин и А. Н. Кокотов отмечают, что анализ положений российской Конституции позволяет сделать вывод о наличии в России смешанной республики [8, с. 106].

Смешанный характер российской республики ярко проявляется в наиболее важном признаке, определяющем вид республики, — процедуре формирования высшего органа исполнительной власти [10, с. 272]. В назначении председателя Правительства РФ, согласно ст. с111 Конституции РФ, принимают участие глава государства и парламент. Хотя, как отмечается в литературе, именно президент РФ оказывает существенное влияние на процесс формирования Правительства России [11], а влияние Государственной думы достаточно ограничено [12]. Другой важной чертой смешанной республики называют дуализм исполнительной власти, заключающийся в существовании одновременно главы государства, наделенного некоторыми полномочиями исполнительной власти, и председателя правительства.

Закрепление в Конституции РФ обязательной отчетности высшего органа исполнительной власти перед Государственной думой увеличило элементы парламентаризма, сделало их более выраженными в российской форме правления и фактически отвело подотчетность Правительства РФ президенту на второй план.

Анализ конституционных норм и федерального законодательства позволяет сделать вывод о наличии в России смешанной республики, которая после внесения поправок в Конституцию РФ 2008 г. начала тяготеть к парламентской. Правительство формировалось главой государства и парламентом, но формально высший орган исполнительной власти подотчетен Государственной думе. Для дальнейшего активного развития парламентской республики необходимо было в будущем связать институт подотчетности Правительства Государственной думе с возможностью выражения ею недоверия.

В контексте развития в России элементов парламентаризма более адекватно выглядела и поправка, касающаяся увеличения сроков полномочий главы государства. В большинстве стран с этой формой правления срок полномочий главы государства составляет более четырех лет: Германия — пять лет, Италия — семь лет. Увеличение срока полномочий главы российского государства и несовпадение избирательных циклов Государственной думы и президента РФ способствуют выполнению последним функций политического арбитра в системе высших органов государственной власти. Это в большей степени может соответствовать сущности действующей Конституции России, которая была заложена ее авторами. С. Шахрай, являющийся одним из них, неоднократно отмечал, что президент, по их замыслу, должен был обладать «спящими» полномочиями, быть политическим арбитром, который должен пользоваться своими полномочиями лишь в сложных ситуациях [13].

Со времени внесения этих изменений в Конституцию РФ, которые были первыми для нее, прошло более десяти лет. Несмотря на расширение полномочий Государственной думы РФ, в реальной политической жизни увеличение парламентаризма не произошло. В научной литературе признается, что позиции Федерального собрания в системе власти, обозначенные нормами Конституции, все еще заметно слабее, чем у главы государства [14]. Отчеты Правительства РФ пока не стали «общественно и политически значимым событием в жизни страны» [15].

Для увеличения элементов парламентаризма в новой редакции Конституции Республики Казахстан было закреплено участие парламента в формировании Правительства, что является одним из определяющих признаков парламентской или смешанной республики. В соответствии со ст. 65 Конституции РФ премьер-министр вносит предложения по структуре и составу Правительства только после консультаций с Мажилисом. Исключением являются министры обороны и иностранных дел, которые назначаются главой государства самостоятельно, т. е. парламентское влияние не распространяется на сферу внешней политики и на силовой блок.

На построение системы дуализма исполнительной власти направлено выделение из компетенции главы государства полномочий, связанных с управлением социально-экономической сферой, и отнесение их к компетенции Правительства. В соответствии со ст. 44 Конституции РФ в компетенции президента остались основные вопросы обороноспособности, внешней политики, государственного управления, защиты Конституции и обеспечения эффективной работы между ветвями власти. Реализация конституционной реформы привела к тому, что Правительство, принимая необходимые решения в рамках определенной главой государства политики, несет всю полноту ответственности за состояние дел в социально-экономической сфере. Фактически получается, что в государстве существуют два должностных лица, наделенных полномочиями высшей исполнительной власти — президент и премьер-министр.

Развитие парламентаризма подтверждает расширение ответственности Правительства Казахстана и всей системы исполнительной ветви власти, их подотчетности парламенту, включение последнего в процесс освобождения министров от должности. Так, по итогам заслушивания отчета члена Правительства большинством (не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов палаты) каждая из палат вправе принимать обращение к президенту об освобождении этого должностного лица в случае неисполнения им законов. В этом случае президент освобождает от должности члена Правительства. Гарантией института парламентской ответственности

является исключением из Основного закона положений, предусматривающих право президента на отклонение обращения депутатов палаты об освобождении от должности члена Правительства, т. е. соответствующее обращение палаты к главе государства об освобождении конкретного члена Правительства подлежит принятию.

Гарантирование механизмов реализации вотума недоверия членам высшего органа исполнительной власти является дальнейшим развитием института парламентского контроля, который, по мнению казахских ученых, активно применялся в последние годы. К процедурам, связанным с реализацией палатами парламента контрольной функции, относят согласие Сената на назначение президентом РК председателя Национального банка, генерального прокурора, председателя Комитета национальной безопасности РК и т. д. [16].

Существенно был скорректирован конституционный статус парламента. В старой редакции Конституции парламент был формализован как представительный орган, осуществляющий законодательные функции. В действующей редакции произошло уточнение его функций: парламент Республики Казахстан является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательную власть. На гарантирование законотворческих полномочий парламента направлено отсутствие в новой редакции Конституции Казахстана права президента издавать указы, имеющие силу закона, а также права парламента делегировать президенту законодательные полномочия. Такое полномочие было предоставлено главе государства Верховным советом Республики Казахстан в 1993 г. За время действия соответствующего закона в 1995–1996 гг. президент принял более 130 указов, имевших силу конституционных и обычных законов. Эти указы сформировали правовую базу нового государственного строительства, способствовали запуску рыночных реформ.

В этом контексте увеличения полномочий законодательной власти позитивным моментом является исключение права президента объявлять рассмотрение проекта закона срочным. Это право в последние годы уже неоднократно подвергалось критике со стороны парламентариев, поскольку не

всегда позволяло всестороннее изучить и осмыслить соответствующие законопроекты. Внесенные изменения усилили ответственность парламента за принятие качественных законов. При этом за главой государства осталось право определения приоритетности прохождения законопроектов в парламенте. Фактически конституционная реформа, прошедшая в Казахстане, повышая роль правительства, формируемого парламентом и подотчетного ему, увеличила роль политической составляющей парламента и, как следствие, партии парламентаского большинства.

Вывод о том, что обновление законодательной базы Казахстана было направлено на подготовку условий возможной отставки главы государства и проведение выборов, подтверждают изменения, внесенные в конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 г. «О выборах в Республике Казахстан» [18]. В соответствии с изменениями, внесенными в середине 2017 г. [19], был увеличен объем требований к кандидату на должность президента в части стажа работы в системе государственного управления: «Для избрания президентом гражданин должен удовлетворять требованиям, установленным п. 2 ст. 41 Конституции, иметь опыт работы на государственной службе или на выборных государственных должностях, составляющий не менее 5 лет, а также обладать активным избирательным правом в соответствии с п. 2 и 3 ст. 33 Конституции и настоящим конституционным законом». Появление нового требования направлено на ограничение круга претендентов на высшую должность в стране, ограничивая его лишь представителями органов действующей публичной власти и не предоставляя пассивного избирательного права представителям бизнеса.

Завершающим этапом подготовки к отставке Н. А. Назарбаева являлся февраль 2019 г., когда президент отправил в отставку Правительство Казахстана, а Конституционный совет дал ответ на запрос об основаниях досрочного прекращения полномочий президента. На поступивший 4 февраля 2019 г. в Конституционный совет Казахстана запрос о том, является ли исчерпывающим установленный п. 3 ст. 42 Конституции Республики Казахстан перечень оснований досрочного прекраще-

ния полномочий президента, Конституционный совет разъяснил, что указанная норма Конституции не содержит полного перечня оснований досрочного прекращения полномочий президента. По мнению Совета, которое нашло отражение в принятом 15 февраля 2019 г. решении, из Основного закона вытекает право главы государства на отставку: «Из Основного закона вытекает право главы государства на отставку. Данное право является элементом президентской формы правления и конституционного статуса президента страны. Оно принадлежит президенту и как человеку, и как гражданину Казахстана и следует также из других положений Конституции, закрепляющих конституционные права каждого индивида, в частности на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии (п. 1 ст. 13, п. 1 ст. 24 и др.)» [20].

Проводя анализ существующей на настоящий момент системы высших органов государственной власти Казахстана, можно отметить, что несмотря на то, что Н. А. Назарбаев перестал быть главой государства, он оставил себе довольно широкие полномочия по координации деятельности органов государственной власти. В руках экс-президента в связи с тем, что он остается лидером правящей партии «Нур Отан», остается контроль над парламентом, полномочия которого были существенно расширены. В соответствии с конституционным законом Республики Казахстан от 20 июля 2000 г. № 83-ІІ «О первом президенте республики Казахстан — лидере нации» первому президенту Республики Казахстан (Елбасы) в силу его исторической миссии пожизненно принадлежит право возглавлять Ассамблею народа Казахстана; возглавлять Совет безопасности Республики Казахстан; входить в состав Конституционного совета Республики Казахстан. В принятом в середине 2018 г. законе «О Совете безопасности Республики Казахстан» [21] были определены функции Совета безопасности, которые фактически закрепляют за ним статус органа, решающего кадровые вопросы (обсуждение кандидатур, рекомендуемых к назначению на должности первых руководителей центральных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения и столицы, а также государственных органов, непосредственно подчи-

ненных и подотчетных президенту РК); координирующего деятельность органов в рамках обеспечения национальной безопасности (координация деятельности государственных органов и организаций по реализации мероприятий в сфере обеспечения национальной безопасности и международных позиций страны, обороноспособности государства, законности и правопорядка; координация деятельности правоохранительных и специальных государственных органов в целях обеспечения национальной безопасности и реализации решений Совета безопасности); осуществляющего контроль исполнительной власти (заслушивание ежегодного доклада Правительства Республики Казахстан о результатах и основных направлениях деятельности в сфере обеспечения национальной безопасности, обороноспособности, правопорядка; заслушивание первых руководителей государственных органов по вопросам реализации государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности и обороноспособности страны) и др. Принимая во внимание право первого президента Республики Казахстан обращаться к народу Казахстана, государственным органам и должностным лицам с инициативами по важнейшим вопросам государственного строительства, внутренней и внешней политики и безопасности страны, которые подлежат обязательному рассмотрению соответствующими государственными органами и должностными лицами, выступать перед парламентом Республики Казахстан и его палатами, на заседаниях Правительства, Конституционного совета Республики Казахстан, можно сделать вывод, что председатель Совета безопасности фактически имеет почти все полномочия по управлению страной, включая взаимодействие с парламентом и судебными органами. При том, что новый президент будет лишь рядовым членом Совета безопасности.

Литература

1. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам контрразведывательной деятельности: закон Республики Казахстан от 28 декабря 2016 г. № 36-VI ЗР [электронный ресурс]. URL: <https://zakon.uchet.kz/rus/docs/Z1600000036#z102> (дата обращения: 01.06.2019).

2. Распоряжение президента Республики Казахстан «О всенародном обсуждении проекта закона Республики Казахстан “О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан”». Проект Закона «О внесении изменений и дополнений в конституцию Республики Казахстан» // Казахстанская правда. 2017. 26 янв.
3. Выступление президента Республики Казахстан, председателя партии «Нур Отан» Н. Назарбаева на XVI съезде партии [электронный ресурс]. URL: http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-prezidenta-respubliki-kazahstan-predsdatelya-partii-nur-otan-nnazarbaeva-na-xvi-sezde-partii (дата обращения: 01.06.2019).
4. Конституционная реформа в Казахстане. Продолжение следует [электронный ресурс]. URL: <https://www.ritmeurasia.org/news--2017-03-16--konstitucionnaja-reforma-v-kazahstane.-prodolzhenie-sleduet-28978> (дата обращения: 01.06.2019).
5. Сапаргалиев Г. С. Конституционное право Республики Казахстан: академ. курс. Алматы, 2006.
6. Об изменении срока полномочий президента Российской Федерации и Государственной думы: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ // Рос. газ. 2008. 31 дек.
7. О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ // Рос газ. 2008. 31 дек.
8. Ганино М. Конституционная реформа в Италии и России: сравнительный анализ // Российский конституционализм: проблемы и решения: мат-лы междунар. конф. М.: Ин-т государства и права РАН, 1999.
9. Конституционное право России. М.: Норма, 2007.
10. Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Зерцало, 1998.
11. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / отв. ред. И. Л. Бачило. М.: Юристъ, 1998.
12. Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Норма, 2005.
13. Шахрай С. О Конституции. Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М.: Наука, 2013.
14. Современные проблемы организации публичной власти: моногр. / С. А. Авакьян и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014.
15. Фадеев В. И. Парламентский контроль в системе разделения властей в Российской Федерации // Конституционное развитие России и Украины: сб. науч. тр. Вып. 1. М.: Элит, 2011.
16. Тлембаева Ж. У. Зарубежный опыт организации парламентского контроля и вопросы совершенствования его правовых механизмов в Казахстане // Науч. ежегод. Ин-та философии и права УрО РАН. Екатеринбург, 2016. Т. 16. Вып. 4. С. 91–105.
17. Об изменении срока полномочий президента Российской Федерации и Государственной думы [электронный ресурс]. URL: <http://>

- www.inform.kz/ru/konstitucionnaya-reforma-potrebuetsya-ot-politpartiy-modernizacii-kasym-zhomart-tokaev_a2995755 (дата обращения: 01.06.2019).
18. Ведомости Верховного совета Республики Казахстан. 1995. № 17-18. Ст. 114.
 19. О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан: конституционный закон Республики Казахстан от 15 июня 2017 г. № 75-VI [электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=32472773#pos=2;-245 (дата обращения: 01.06.2019).
 20. Конституционный совет вынес решение по обращению президента [электронный ресурс]. URL: <https://www.zakon.kz/4958219-konstitutsionnyy-sovet-vynes-reshenie.html> (дата обращения: 01.06.2019).
 21. О Совете безопасности Республики Казахстан: закон Республики Казахстан от 5 июля 2018 г. № 178-VI [электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38039248#pos=4;-153 (дата обращения: 01.06.2019).

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИМУЩЕСТВЕННЫХ ВЫЧЕТОВ ПО НАЛОГУ НА ДОХОДЫ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ

С. И. Маркодеева

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
старший преподаватель кафедры административного,
финансового и корпоративного права
s.markodeeva@gmail.com

В статье анализируется понятие имущественных вычетов по НДФЛ в сопоставлении с понятием налоговой льготы. На основании обзора правоприменительной практики делается вывод о недостатках законодательного регулирования. Исследуется правовое значение писем Минфина РФ по вопросам налогообложения и их соотношение с решениями судов.

Ключевые слова: налоговая льгота, имущественные вычеты, операции с недвижимым имуществом, множественность лиц, несовершеннолетние налогоплательщики.

Conception of property-related tax deduction VAT in respect to a conception of tax concession is analyzed in this article. Based on review of a law enforcement practice, conclusions of flaws in legislative regulations are made. Legal meaning of the Russian ministry of finance's notes, regarding judgment and its correlation with taxation, is scrutinized in this article.

Key words: tax concession, property-related tax deduction, real estate operations, plurality of persons, underage taxpayers.

В соответствии с Налоговым кодексом РФ льготами по налогам и сборам признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор или уплачивать их в меньшем размере (п. 1 ст. 56). При этом указывается на факультативный характер льготы как элемента налогообложения, означающий, что ее наличие или отсутствие не влияет на законность установления налога или сбора (п. 2 ст. 17). Вместе с тем принцип законности предполагает однозначность, т. е. исключение вариативности толкования, распространяется на нормы об

установлении льгот, как и на все остальные нормы, определяющие элементы налогового обязательства (постановление Конституционного суда РФ от 13.04.2016 г. № 11-П по делу о проверке конституционности ст. 32, 34.2 и 217 НК РФ, п. 1 и 3 положения о Пенсионном фонде РФ и пп. 5.1.1 положения о ФНС РФ в связи с запросом Ленинградского окружного военного суда).

Возможны различные классификации льгот. Так, законодатель ориентирует в первую очередь на принцип налогового федерализма при установлении льгот, в соответствии с которым в Налоговом кодексе РФ могут быть установлены льготы по всем видам налогов, законами субъектов могут быть установлены льготы только по региональным налогам, а актами представительных органов муниципальных образований — только по местным налогам. Очевидна и дифференциация льгот в соответствии с их целевой направленностью — социальные (для социально незащищенных групп населения, социально ориентированных НКО), финансовые (установленные в целях уменьшения расходов налогоплательщиков, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет бюджетов бюджетной системы РФ), стимулирующие (стимулирование экономической активности), адаптационные (при переходе к новому режиму налогообложения, введении или изменении налогов).

Механизм реализации льготы обусловлен ее связью с каким-либо из элементов налога. Поэтому в зависимости от того, какой из элементов структуры налога подлежит изменению, льготы подразделяются на изъятия (связь с объектом налога), скидки (уменьшается налогооблагаемая база), освобождения (снижение ставки или сокращение окладной суммы налога) [1, с. 147–150]. Именно в связи с данной классификацией подлежат рассмотрению налоговые вычеты, предусмотренные Налоговым кодексом РФ при расчетах налога на доходы физических лиц.

Налог на доходы физических лиц является федеральным налогом, поэтому все элементы налогообложения зафиксированы в Налоговом кодексе РФ (гл. 23), в том числе каталог налоговых вычетов, среди которых предусмотрены имущественные вычеты и основания их применения (ст. 220).

Федеральный законодатель, регламентируя правовой механизм имущественных вычетов, прямо не определяет их как налоговую льготу. Между тем судебная практика воспринимает их именно в таком значении. Так, в кассационном определении Верховного суда РФ от 17.08.2017 г. № 8-КГ17-7 говорится, что «смысл имущественного налогового вычета состоит в предоставлении физическим лицам налоговой льготы, заключающейся в уменьшении налоговой базы на величину фактически произведенных расходов на строительство либо на приобретение на территории Российской Федерации жилого дома, квартиры, комнаты или доли (долей) в них». Конституционный суд РФ в ряде своих решений называет имущественные вычеты льготой в числе других налоговых вычетов (определение КС РФ от 19.06.2012 г. № 1086-О; определение КС РФ от 20.12.2016 г. № 2676-О). Правда, следует отметить, что Конституционный суд РФ считает налоговой льготой любые отклонения от конституционного принципа всеобщности налогообложения и исходит из доктрины необязательности таких льгот как не предусмотренных Конституцией РФ. При этом, однако, указывает на ее адресность и «исключительную компетенцию законодателя по решению вопросов об установлении налоговых льгот, о расширении или сужении круга лиц, на которых они распространяются» [2].

Если обратиться к приведенной выше дефиниции законодателя, то в ней в качестве квалифицирующего признака льготы указана принадлежность права ее реализации ограниченному кругу налогоплательщиков, иначе говоря, в правовом оформлении льготы должен быть очерчен круг субъектов, обладающих особым статусом по сравнению с остальными субъектами — носителями аналогичной налоговой обязанности. Поэтому очевидно, что не все вычеты, предусмотренные НК РФ, представляют собой льготу в том смысле, в каком это определено законом. Так, например, стандартные (ст. 218 НК РФ) и профессиональные (ст. 221 НК РФ) налоговые вычеты льготой являются, а все остальные — нет. Если рассматривать конкретно имущественные вычеты, то в ст. 220 Налогового кодекса РФ отсутствует выделение особой категории платель-

щиков налога на доходы физических лиц, имеющих право на применение вычета при расчете налога.

Таким образом, несмотря на то, что сам налог на доходы физических лиц является персональным, доминирующими элементами конструкции имущественных вычетов являются признаки объекта, а именно характер операции и предмета, с которым она совершается. Поэтому их следует признать не льготой, а специальными правилами налогообложения соответствующих операций¹.

Механизм имущественных вычетов, предусмотренный налоговым законодательством, достаточно прост: физическое лицо — плательщик НДФЛ по ставке 13%² имеет право уменьшить налогооблагаемую базу в текущем налоговом периоде на сумму налоговых вычетов, основания для применения которых возникли в данном налоговом периоде. При этом если сумма налоговых вычетов окажется больше суммы доходов, облагаемых по ставке 13 %, то налогооблагаемая база в текущем налоговом периоде принимается равной нулю (п. 3 ст. 210 НК РФ); указанная разница по общему правилу на следующий налоговый период не переносится (п. 6 ст. 210 НК РФ). Помимо собственно механизма имущественных вычетов, законом установлены основания их применения: вид имущества, характер операции с ним, а также сроки ее совершения в соотношении с налоговым периодом.

¹ Уместно заметить, что при создании юридических конструкций и механизмов в налогообложении законодатель использует термин «операция», а не «сделка». Вопрос о разграничении этих понятий активно дискутируется в связи с банковской деятельностью, а в публикациях по налоговому праву они отождествляются, видимо, по причине того, что в налоговом законе используется экономическое понятие «операция» без соотношения с соответствующей юридической формой. Полагаем, что при наличии общего различия между ними все же существует. В целях настоящего исследования будем считать, что операция — это одностороннее действие, которое осуществляется во исполнение заключенных сделок или в связи с ведением какой-либо хозяйственной деятельности, например строительством объекта недвижимости.

² Согласно официальной позиции Минфина России, выраженной в письме от 08.04.2013 г. № 03-04-05/4-347, физическое лицо — нерезидент РФ, не может воспользоваться правом имущественного вычета по причине того, что полученные им доходы облагаются по иной ставке.

В отношении недвижимого имущества, в том числе жилых помещений, налоговый закон предусматривает следующие виды операций (ст. 220 НК РФ):

- продажа и изъятие для публичных нужд, предполагающие выбытие объекта из имущественной сферы обладателя и получение соответствующей компенсации в форме цены или выкупной стоимости;

- приобретение существующего или создание нового объекта недвижимости, предполагающие поступление объекта в имущественную сферу и сопровождающиеся несением расходов на приобретение или создание.

Операции продажи и приобретения могут осуществляться в отношении части объекта недвижимости, оформленной в виде определенной доли; самостоятельным предметом¹ операций является имущественное право требования участника долевого строительства.

Анализ правоприменительной практики ст. 220 Налогового кодекса РФ в части, касающейся имущественных налоговых вычетов при осуществлении операций с жилыми помещениями, показывает, что в отношении перечня операций закон в целом охватывает все возможные жизненные ситуации.

В отношении же иных элементов механизма нормы закона явно не справляются с возложенной на них задачей правового регулирования, и очевидна их недостаточность. Например, в отношении субъектов, осуществляющих операции с жилыми помещениями и имеющих право на имущественный вычет, практика столкнулась со следующими проблемами:

1. Наличие множественности лиц на стороне субъекта. Чаще всего речь идет о супругах, реализующих жилое помещение, находящееся в режиме совместной собственности, либо приобретающих жилье с распространением на него указанного режима (по данной проблеме см. постановление ФАС Уральского округа от 07.04.2009 г. № Ф09-1899/09-С2; Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с применением главы 23 Налогового кодекса РФ, утв. Президиумом Вер-

¹ В целях настоящего исследования и во избежание терминологической путаницы предлагается называть объект недвижимого имущества *предметом* операции с ним.

ховного суда РФ 21.10.2015 г. [3]; определение Верховного суда РФ от 20.07.2016 г. № 58-КГ16-12; кассационное определение Верховного суда РФ от 06.06.2017 г. № 5-КГ17-53 и др., а также ряд писем Минфина России). Верховным судом РФ сформирована правовая позиция, согласно которой заявление об изменении порядка использования имущественного налогового вычета может быть подано в налоговый орган и после расторжения брака при условии, что жилое помещение приобреталось до его расторжения (см. кассационное определение Верховного суда РФ от 06.06.2017 г. № 5-КГ17-53);

2. Наличие на стороне субъекта операции, являющейся основанием для имущественного вычета, несовершеннолетних налогоплательщиков. Проблема участия детей как участников долевой собственности в налоговых правоотношениях стала предметом рассмотрения Конституционного суда РФ [4] как раз в связи с применением имущественного вычета, предусмотренного ст. 220 Налогового кодекса РФ. Несколько позднее Конституционным судом вновь был исследован вопрос об использовании налогового имущественного вычета, но в случае, когда объект жилой недвижимости целиком приобретался в собственность ребенка (см. постановление Конституционного суда РФ от 01.03.2012 г. № 6-П по делу о проверке конституционности положения абзаца второго подпункта 2 пункта 1 статьи 220 НК РФ в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации). Как отметил суд, в обоих случаях родители несут расходы на приобретение объектов недвижимости, собственниками которых становятся их дети, а значит, правовые последствия должны быть одинаковыми. После указанных решений начала формироваться правоприменительная практика, допускающая использование права на вычет законными представителями в связи с приобретением ими жилья в доле с несовершеннолетними детьми либо для детей.

Реагируя на предъявленные запросы, правоприменительная практика в целом идет по пути расширения оснований для применения налогового вычета и увеличения вариативности его применения. Однако в том, что касается условий применения имущественного вычета при совершении опера-

ций с жилыми помещениями, напротив, суды и административные органы не склонны к расширительному толкованию. Таких условий три: первое касается минимального срока владения имуществом до совершения с ним операции по продаже; второе — характера взаимосвязи между сторонами сделки, являющейся основанием для права использования имущественного вычета; третье — источника средств на приобретение жилого помещения.

Вопрос о правовой природе писем Минфина РФ (а также его совместных писем с Федеральной налоговой службой РФ) заслуживает отдельного обсуждения [5, с. 118–125]. Заметим лишь, что несмотря на то, что в самих письмах Минфин России подчеркивает их ненормативный характер, Верховный суд признает их нормативность (см. постановление Пленума Верховного суда РФ от 25.12.2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»).

Рассмотрим пример, когда официальная позиция Министерства финансов РФ, выраженная в его письмах, не совпадает с правовой позицией судов, в том числе Верховного суда РФ, по вопросу о распределении расходов на приобретение объекта недвижимости (жилья) между супругами (право на вычет расходов на создание или приобретение объекта недвижимости предусмотрено пп. 3 п. 1 ст. 220 НК РФ). В соответствии с позицией Минфина России изменение порядка использования имущественного налогового вычета, включая передачу его остатка другому налогоплательщику, в том числе супругу, ст. 220 НК РФ не предусмотрено (письма Минфина России от 30.08.2016 г. № 03-04-05/50684; от 12.09.2017 г. № 03-04-05/58506; от 10.07.2017 г. № 03-04-05/43616 и др.). Напротив, судебная практика исходит из того, что супруг может получить остаток имущественного вычета, не использованного другим супругом (см. п. 18 Обзора практики рассмотрения судами дел, связанных с применением главы 23 Налогового кодекса РФ, утв. Президиумом Верховного суда РФ 21.10.2015 г.). Связанный с предыдущим вопрос о максимальном суммарном размере вычетов, приходящихся на супругов, также решен

по-разному. В названном Обзоре Верховный суд РФ ограничивает сумму вычета в совокупности пределом в 2 млн руб. (установлено пп. 1 п. 3 ст. 220 НК РФ). Минфин России, исходя из понимания каждого из супругов самостоятельным налогоплательщиком, полагает, что имущественный вычет вправе получить каждый из них в размере не более 2 млн руб., т. е. в совокупности предельная сумма составляет 4 млн руб. (см. письма Минфина России от 13.03.2015 г. № 03-04-05/13510; от 02.02.2018 г. № 03-04-05/6101).

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что проблема неединообразной практики применения налогового законодательства присутствует не только внутри судебной системы, но и в соотношении судебных и административных органов. Существует позиция самого Минфина России, сформулированная им в письме от 07.11.2013 г. № 03-01-13/01/47571 «О формировании единой правоприменительной практики», согласно которой налоговые органы обязаны руководствоваться письменными разъяснениями Минфина России по вопросам применения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах (пп. 5 п. 1 ст. 32 НК РФ), однако в случае, когда изложенные в них позиции (а также позиции ФНС РФ) не согласуются с правовыми позициями высших судов, налоговые органы обязаны руководствоваться последними.

Письма ФНС РФ от 29.02.2016 г. № БС-3-11/813@ и от 30.03.2016 г. № БС-3-11/1367@, принятые в связи с обращениями налогоплательщиков по вопросу о максимальном размере совокупного имущественного вычета супругов в связи с приобретением или строительством жилья, свидетельствуют о том, что налоговые органы в данном вопросе руководствуются позицией Министерства финансов РФ, расширительно толкующего законоположение.

Несмотря на спорность правовой природы, практическое значение писем Минфина России нельзя не оценить положительно: они достаточно оперативно снимают неопределенность в конкретных жизненных ситуациях в условиях отсутствия законодательного регулирования и несформировавшейся судебной практики.

Литература

1. Налоговое право: учеб. для вузов / под ред. С. Г. Пепеляева. М.: Альпина Паблишер, 2015.
2. Тарибо Е. В. Судебный конституционный нормоконтроль: осмысление российского опыта: моногр. М.: Норма, 2018.
3. Бюллетень Верховного суда РФ. 2016. № 2.
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 13.03.2008 г. № 5-П по делу о проверке конституционности отдельных положений подпунктов 1 и 2 статьи 220 Налогового кодекса РФ в связи с жалобами граждан С. И. Аникина, Н. В. Ивановой, А. В. Козлова, В. П. Козлова и Т. Н. Козловой // СЗ РФ. 2008. № 12. Ст. 1183.
5. Мамонова И. В. Проблемы фискального рескрипта в налоговом законодательстве // Налоги и финансовое право. 2014. № 9.

РЕАЛИЗАЦИЯ БИЗНЕС-ПРОЦЕССОВ НА ОСНОВЕ БЛОКЧЕЙНА: НАСКОЛЬКО КОНЦЕПЦИЯ СМАРТ-КОНТРАКТА В ДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТИ НОВА?

А. И. Пестунов

Новосибирский государственный университет экономики и управ-
ления

заведующий кафедрой информационных технологий

кандидат физико-математических наук, доцент

pestunov@gmail.com

Аргументируется тезис о том, что блокчейн — это один из вариантов реализации смарт-контрактов, в то время как сама концепция смарт-контракта не является новой и в настоящее время в основном реализуется доверенной стороной.

Ключевые слова: смарт-контракт, блокчейн, криптовалюта, бизнес-процесс, оракул.

We argue in a favour of the following thesis: a concept of a smart-contract is not new and the blockchain is only one variant for smart-contract implementation along with a trusted third party.

Key words: smart-contract, blockchain, cryptocurrency, business-process, oracle.

Основной тезис, который рассматривается и обосновывается в настоящем докладе, состоит в том, что цепочка блоков «Блокчейн» является одним из вариантов «движка» (engine), исполняющего смарт-контракты. При этом сама концепция смарт-контракта не является принципиально новой, оставляя большинство реализуемых с их помощью бизнес-процессов в целом неизменными, хотя в литературе и описаны различные варианты использования блокчейна в различных сферах [1–3]. Конечный пользователь может почувствовать только «побочные» эффекты этого технологического перехода, такие как увеличение скорости реализации транзакций (здесь под транзакциями понимается любое взаимодействие человека с системой, изменяющее какое-либо состояние), снижение стоимости их проведения, повышение доверия к функционирующей системе.

В качестве примеров смарт-контрактов, существующих сейчас, но реализуемых не обязательно на блокчейне, можно

привести автоматическое включение/отключение оборудования при наступлении определенных условий (влажность, температура и пр.), блокировка учетных записей при нескольких неправильных вводах пароля, списание абонентской платы при наступлении заданного срока, открытие банковской ячейки после ввода корректного пароля. Принципиальный аспект, который отличает такие смарт-контракты от смарт-контрактов на блокчейне, заключается в том, что здесь их исполнителем-реализатором является доверенная сторона, способная единолично принимать решения и имеющая технологическую возможность в одностороннем порядке нарушать правила, злоупотребляя оказываемым ему доверием. Однако нужно понимать, что доверие к таким доверенным сторонам формируется не стихийно, а в том числе за счет репутации, поэтому активно злоупотреблять доверием им невыгодно, поскольку это может привести к снижению их репутации, а, как следствие, и их ценности.

Важным элементом системы смарт-контрактов (как централизованных, так и децентрализованных) являются оракулы — это поставщики информации для исполнителя смарт-контрактов. Оракулами могут быть всевозможные сенсоры и датчики (температуры, давления, движения), приборы для измерения времени, а также операторы, которые вносят информацию в систему. На основе передаваемых значений смарт-контракты решают, например, снимать абонентскую плату, отключать двигатель, снижать подачу топлива. Причем подобные оракулы могут передавать информацию как доверенной стороне, так и в блокчейн. Таким образом, и здесь видно, что в плане использования оракулов смарт-контракты на блокчейне и на основе доверенной стороны существенно не отличаются.

Кроме того, в обоих случаях существует необходимость формирования и поддержания доверия к оракулам. Инсталляция и назначение оракулов может быть регламентировано, а может быть реализовано в форме голосования, когда все могут участвовать в предоставлении информации, но решение принимается согласно большинству голосов. В определенных экосистемах может быть предусмотрена денежная мотивация

честного ввода данных, что подразумевает наличие стимулов за ввод данных, поддержанных большинством и/или наказание за неверную информацию. Назначение оракулов может стать и централизованным процессом, если регламентация строгая.

При реализации смарт-контракта доверенной стороной ответственность лежит на ней, а при реализации «смарт-контракта» на блокчейне ответственность распределена между оракулами и узлами блокчейна. Таким образом, здесь возникает дополнительное поле для юридических исследований, связанное с тем, кого привлекать к ответственности при возникновении ошибок и других нештатных ситуаций. Привлечение к ответственности и исполнение наказаний также может быть отражено в алгоритмах блокчейна, что можно условно назвать смарт-контрактами «второго уровня». Более того, на эти смарт-контракты тоже можно нарастить алгоритмы, сделав смарт-контракты «третьего уровня», и так до бесконечности.

Вообще, концептуально блокчейн может быть интегрирован в другими технологиями цифровой экономики [4], такими как искусственный интеллект, робототехника, сенсорика, промышленный и беспроводной интернет, виртуальная и дополненная реальность. Все эти технологии будут связаны через логику смарт-контрактов, который смогут взаимодействовать с человеком и окружающей средой, реагируя зачастую индивидуальным образом за счет машинного обучения и нейротехнологий.

Литература

1. Анохин Н. В., Шмырева А. И. Криптовалюта как инструмент финансового рынка // Идеи и идеалы. 2018. Т. 2. № 3. С. 39–49.
2. Котляров И. Д. Финтех: сущность и модели реализации // ЭКО. 2018. № 12. С. 23–29.
3. Пестунов А. И. Криптовалюты и блокчейн: потенциальные применения в государстве и бизнесе // ЭКО. 2018. № 8. С. 78–92.
4. Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» от 28.07.2017 г. [электронный ресурс] URL: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf>

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КАК ВАЖНЫЙ ЭТАП СОВРЕМЕННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕДИНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА И КОНКУРЕНЦИИ

С. А. Правкин

Российский университет транспорта (МИИТ)
доцент кафедры «Административное право, экологическое право,
информационное право»
кандидат юридических наук, доцент
Pravkin@bk.ru

В. В. Смирнова

Российский университет транспорта (МИИТ)
доцент кафедры «Административное право, экологическое право,
информационное право»
кандидат юридических наук, доцент
veryvera@list.ru

В статье обобщается комплекс организационно-правовых мер по совершенствованию конкурентного законодательства и практики его применения в Российской Федерации. В статье формулируются меры по реализации конституционного принципа на свободное перемещение товаров, услуг, транспортных средств и поддержку конкуренции.

Ключевые слова: конкурентное право, антимонопольная служба, конкуренция, антимонопольный пакет, экономическое пространство.

This article summarizes the complex of organizational and legal measures to improve competition law and its application in the Russian Federation. The article formulates measures for the implementation of the constitutional principle for the free movement of goods, services, vehicles and support of competition.

Key words: competition law, antitrust service, competition, antitrust package, economic space.

Важным средством в реализации антимонопольной политики является финансово-правовой метод в целом, включающий бюджетирование, ориентированное на результат, макроэкономические показатели, такие как ключевая ставка, создание конкурентной среды через доступные кредиты, упрощение механизма кредитования для малого и среднего бизнеса, создание особых условий для технико-внедренческого кластера, снижение доли НДС для бизнеса, ориентированного на

наукоемкие направления, усиление роли государственного кредитования и субсидирования инвестпроектов, в том числе в соглашениях о государственно-частном партнерстве (ГЧП).

Что касается соглашений, основанных на ГЧП, то необходимо сказать, что данная модель строится на основе конкурсных процедур и препятствует монополизации экономики в сфере инвестиционной деятельности.

Право на осуществление инвестиционной деятельности связано с гарантиями ее реализации. Все инвесторы имеют равные права на осуществление инвестиционной деятельности, на владение, пользование и распоряжение объектами инвестиционной деятельности. Права, связанные с инвестиционной деятельностью, ограничиваются лишь на основании федерального закона. Согласно ст. 1069 Гражданского кодекса РФ, действия и решения, ограничивающие инвестиционную деятельность, могут служить основанием для возмещения инвесторам убытков. Типичными гарантиями, предусмотренными в законодательстве об инвестиционной деятельности, являются равенство прав инвесторов, гласность в обсуждении инвестиционных проектов, свободное использование доходов и прибыли и др. Важной гарантией инвестиционной деятельности является гарантия от неблагоприятного изменения законодательства или внесения изменений и дополнений в договор в связи с изменением законодательства.

В настоящее время преобладающей формой инвестирования на транспорте остаются концессионные соглашения, реализуемые в сфере строительства железных дорог необщего пользования, платных автомобильных дорог, аэропортов, инфраструктуры водного и городского транспорта. Как указывается в литературе, «при строительстве портов и других инфраструктурных объектов используется схема BOT (Build, Operate, Transfer), при которой концессионер создает объект и получает право на его эксплуатацию на период окупаемости инвестиций, а затем концессионер передает объект в собственность концедента. Схема ROT (Rehabilitate, Own, Transfer), которая предусматривает передачу существующего объекта частному инвестору на условиях осуществления модернизации объекта с последующей его эксплуатацией, и ... контракт на управление объектом» [12]. Представляется, что

в отношении тех транспортных объектов, которые могут быть переданы в частную собственность, будут также заключаться соглашения о ГЧП. Механизм ГЧП можно успешно использовать для демонополизации российской экономики.

С целью совершенствования механизма ГЧП предлагается схема формирования совместной стратегии руководства железнодорожного транспорта и органов государственной власти, сотрудничающих с учетом основных направлений государственной политики Российской Федерации на основе кросс-влияния. При данной интеграции целей и задач стратегии экономического развития и экологической стратегии ОАО «РЖД» будет являться как субъектом, так и объектом государственных программ [4, с. 9]. Тем самым железнодорожный транспорт будет и исполнителем проекта, его объекты становятся составной частью этих действий.

Обеспечение конкуренции путем активного использования ГЧП дает эффект контроля со стороны государства за монополизацией сферы, где участвует частный партнер.

Как отмечает А. В. Белицкая, демонополизация российской экономики активно происходит через механизмы ГЧП, прежде всего в транспортной сфере [7]. Достаточно проанализировать Транспортную стратегию, ее подпрограммы и практику применения различных форм ГЧП.

Фактором демонополизации рынка и снижения цен на рынке является обеспечение конкурсных процедур, положенных в основу реализации проекта в рамках ГЧП. Данный принцип закреплен в ст. 4 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224 «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Соглашения в рамках ГЧП допускают продажу объекта соглашения на торгах при осуществлении процедур банкротства. Формы ГЧП могут быть самыми разнообразными: контракты по оказанию услуг, доверительное управление имуществом, концессии, лизинг и др.

Соглашения в рамках ГЧП прежде всего реализуют принцип конкуренции в экономике, так как он проявляется даже на начальном этапе — в конкурсном порядке выбора частного партнера. Законодательство в настоящее время запрещает

использовать имущество публичного партнера вне конкурсных процедур. Возможна замена частного партнера без проведения конкурсных процедур на основе простого соглашения в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства.

Стратегия развития транспорта в Российской Федерации до 2030 г. также нацеливает на создание «совместных предприятий с ведущими мировыми производителями при условии передачи технологий и высокой степени локализации выпускаемой продукции и сохранения государственного контроля над предприятиями, имеющими стратегическое (оборонное) значение для России. В качестве примера совместного предприятия в данной сфере можно привести деятельность “ТрансГрупп АС”, которая создала совместную компанию вместе с ОАО “РЖД”» [7, с. 45].

Транспортная система объединяет экономическое пространство, которое по определению Конституции РФ и соглашений в рамках Таможенного союза должно быть единым. Но это единство обеспечивается применением единого финансово-правового подхода, ориентированного на результат. Инвестиционный механизм развития экономики неэффективен вне конкурсных процедур, на реализацию которых нацелены четыре «антимонопольных пакета» мер борьбы с картелями и согласованными действиями. Механизм ГЧП позволяет не только задействовать внутренний инвестиционный механизм, но и стать инструментом демонополизации экономики. Необходима современная эффективная модель реализации конституционного принципа антимонопольного регулирования.

Конституция РФ охраняет единое экономическое пространство нашего государства, создавая его экономический суверенитет, формируя недискриминационное экономическое пространство.

«Среди основных принципов конституционного регулирования принцип антимонопольного регулирования является базовым для определения наличия состояния конкурентной среды и защиты экономического пространства» [5, с. 33].

Конституция РФ гарантирует свободное перемещение товаров, услуг и транспортных средств, поддержку конкуренции (ст. 8), закрепляет гарантии антимонопольного регулиро-

вания (ст. 74), указывает на то, что государство препятствует соглашениям, направленным на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ст. 34), закрепляет верность РФ международным договорам в сфере противодействия антиконкурентным действиям и соглашениям (ч. 4 ст. 15). Конституция должна раскрывать свой механизм в специальных актах, которые назовем «актами трансформации», т. е. «перевода», общих и рамочных норм в конкретные положения, детализирующие суть конституционно-правовых принципов.

В соответствии с Конституцией РФ и элементами конституционного механизма, правовыми конструкциями, направленными на защиту участников экономического оборота, правительство РФ принимает определенные меры по реализации Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования на период 2013–2024 гг.

Названная Стратегия наметила переход от защиты интересов отдельных лиц к защите интересов неопределенного круга лиц, нарушаемых в результате злоупотребления своим доминирующим положением на рынке со стороны хозяйствующего субъекта. Надзорный механизм в данной сфере реализует Федеральная антимонопольная служба, к функциям которой относятся контроль и надзор. Для ФАС России определены такие направления деятельности в связи с реализацией данной программы, как создание конкурентной среды, внедрение недискриминационных правил доступа к услугам естественных монополий, совершенствование правил федеральной контрактной системы, усиление мер финансово-правового регулирования, развитие ГЧП и др. Но условия для конкуренции невозможно создавать только на региональном или локальном уровнях, в отрыве от макроэкономического регулирования. В Российской Федерации в отдельных сферах до 70 % бизнеса составляют государственные корпорации — форма хозяйственной деятельности, недостаточно урегулированная гражданским законодательством, которую в литературе называют формой нерационального распоряжения государственной собственностью [1, с. 97].

Необходимо отметить, что четвертый пакет мер по совершенствованию конкурентной среды (ФЗ от 05.10.2015 г. № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите

конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации») усиливает ответственность должностных лиц и органов власти за нарушение антимонопольного законодательства. В. А. Вайпан считает, что «четвертый антимонопольный пакет» в большей мере соответствует природе рыночной экономики [8].

Акценты необходимо сместить на структурно-организационные способы борьбы с монополизмом, обоснованно применяя механизм антимонопольной принудительной реорганизации в случаях доминирующего состояния на рынке или создания коммерческих организаций путем слияния и присоединения. Как известно, по иску антимонопольного органа в этих случаях возможна принудительная реорганизация (выделение, разделение) через суд [7]. Как крайняя мера применяется ликвидация юридического лица. «Необходимо заметить, что ч. 1 ст. 34 ЗоЗК (Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». — прим. авторов) не содержит указаний относительно того, в каких случаях суд должен применять санкцию в виде ликвидации юридического лица, а в каких случаях подвергать его принудительной реорганизации. Представляется, что форма динамики юридического лица должна определяться судом не в зависимости от тяжести совершенного правонарушения (ибо, как видится, степень тяжести деяния всегда одинакова, так как оно заключается в отсутствии совершенного согласования сделки с антимонопольным органом, которое не может быть менее или более грубым относительно другого несогласования), а от способа динамики юридического лица, определяемого содержанием сделки по экономической концентрации (создание, слияние, присоединение)» [9].

Но если нарушены правила создания юридического лица, то юридическим последствием является его ликвидация, против антиконкурентного слияния действует разделение юридического лица и выделение одного лица из состава другого. Таким образом, можно сделать «важный вывод: используемый в ч. 1 ст. 34 ЗоЗК способ защиты конкуренции в виде реорганизации в форме разделения или выделения, равно как и в форме ликвидации юридических лиц, нарушивших порядок предварительного согласования с антимонопольным органом

сделки, соответствующей критериям, указанным в ст. 27 ЗоЗК, не должен квалифицироваться в качестве ретрибутивной (т. е. штрафной или карательной) санкции, а должен восприниматься в качестве разновидности способа защиты прав в виде восстановления положения, существовавшего до момента совершения сделки» [9]. М. А. Егорова подчеркивает при этом, что действия по реорганизации и ликвидации юридического лица не приводят к восстановлению положения участников сделки, а имеют целью восстановление баланса на рынке, корпоративного положения участников сделки. Подобным образом также реализуется на практике принцип справедливости.

Принудительно реорганизованные лица в соответствии с ч. 1 ст. 38 ЗоЗК не могут создать экономическую группу лиц. «Условие о том, что созданные в результате принудительной реорганизации, применяемой за систематическое осуществление монополистической деятельности субъектом, занимающим доминирующее положение, юридические лица не должны входить в состав одной группы лиц, должно распространять свое действие не только на случаи разделения организаций, но в равной мере и на случаи выделения из их состава новых организаций. В ином случае в соответствии с доктриной “единого хозяйствующего субъекта” в проведенных реорганизациях будет отсутствовать практический смысл, так как вновь образованные лица будут продолжать действовать на рынке в едином интересе, фактически сохранив доминирующее положение, но уже не в виде унитарной организации, а в виде группы лиц» [2].

М. А. Егорова предлагает скорректировать формулировку закона, согласно которой созданные путем принудительного выделения организации не смогут входить в одну группу с той организацией, из состава которой они были выделены. При этом справедливо надо заметить, что к участникам монополистической деятельности могут относиться и индивидуальные предприниматели, и саморегулируемые организации (в плане координации экономической деятельности, если она осуществляется систематически).

Основным критерием монополистической деятельности является деятельность, носящая систематический характер, что является основанием для принудительной ликвидации

юридического лица при наличии доминирующего положения на рынке. Но монополистические действия на рынке и доминирование на рынке часто не совпадают. Значит, монополизм без доминирования не влечет существенных санкций в виде ликвидации юридического лица, всего лишь разделение или выделение (структурно-организационная мера защиты конкуренции). Таким образом, к принудительной реорганизации ведет доминирующее положение на рынке, но не систематическое осуществление монополистической деятельности [6]. Также необходимо учитывать, что данная норма распространяет свое действие исключительно на коммерческие организации. Но ЗоЗК не ограничивает по целевой направленности вопрос принудительной реорганизации. За основу берется не критерий цели деятельности, а наличие у хозяйствующего субъекта признаков доминирующего положения.

Безусловно, необходимо распространить правовой режим принудительной реорганизации в равной мере на коммерческие и некоммерческие организации. Увеличение числа конкурентов и снижение рыночной концентрации являются результатом принудительных действий антимонопольных органов. Важным направлением обеспечения защиты конкуренции является установление многоуровневой системы санкций (по количеству раз, по степени тяжести совершаемых правонарушений и количеству лиц, участвующих в соглашении и согласованных действиях). «Несмотря на то, что понятие “систематическое осуществление монополистической деятельности” входит в число основных понятий конкурентного права и представляет собой разновидность грубого нарушения антимонопольного законодательства, как это ни покажется странным, не включено в качестве основания, отягчающего административную ответственность ни в один из составов административных правонарушений, имеющих антимонопольную направленность. Вместе с тем представляется, что систематическое осуществление монополистической деятельности должно быть включено в закрытый перечень обстоятельств, отягчающих административную ответственность, в частности в п. 3 примечаний к ст. 14.31 КоАП РФ и в п. 4 примечаний к ст. 14.32 КоАП РФ» [2]. М. А. Егорова также предлагает усовер-

шенствовать ч. 1 ст. 178 УК РФ и рассматривать «систематическое осуществление монополистической деятельности» как более тяжкое деяние по сравнению с однократным подобным действием.

Еще третьим «антимонопольным пакетом» установлено было обязательное условие для определения согласованных действий: «действия должны быть заранее известны каждому из участвующих в них хозяйствующих субъектов в связи с публичным заявлением одного из них о совершении таких действий (п. 2 ст. 8 ЗоЗК). Требование о наличии публичного заявления означает, что информационный обмен между участниками согласованных действий теперь должен обязательно быть установлен антимонопольными органами, и средством такого обмена должно быть только публичное заявление одного из участников согласованных действий» [14].

Существенной проблемой являются антиконкурентные договоренности не только между хозяйствующими субъектами, но и между ними и властными структурами, государственными и муниципальными органами, что нарушает конституционные основы и принципы равенства и справедливости [3, с. 160]. В ЗоЗК таких соглашений не предусмотрено. Но подобные действия находятся под контролем массива законодательства о государственной и муниципальной службе, федеральной контрактной системе и пр. Итак, в целом на антимонопольные органы возложены функции применения административно-правовых мер в таких составах: доминирующее положение на рынке (ст. 10 ЗоЗК), соглашения, ограничивающие конкуренцию (ст. 11 ЗоЗК), согласованные действия, ограничивающие конкуренцию (ст. 11.1 ЗоЗК), недобросовестная конкуренция (14.1–14.8 ЗоЗК) и др. Причем по соглашениям и согласованным действиям предусмотрен отдельный учет [13].

В литературе отмечаются как позитивные факторы упразднение реестра хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке более 35 % или занимающих доминирующее положение на рынке и исключение полностью нормы о доминировании на рынке при условии обладания долей на рынке менее 35 %. Часто включение подобных компаний в реестр приводило к ограничительным мерам для них, хотя реально их доля

на рынке могла быть снижена. Административные барьеры и отчетность в ФАС для таких компаний исчезли, не нужно стало согласовывать действия, связанные с экономической концентрацией (ч. 6.1 и 6.2 ст. 5 ЗоЗК). В отношении отдельных физических лиц доминирование теперь вообще не признается. «Поправками внесены изменения в ч. 1 ст. 10 ЗоЗК, предусматривающие исключение из сферы антимонопольного регулирования действий хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение, связанных с ущемлением интересов граждан и организаций, в случаях, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. Антимонопольные запреты теперь применяются лишь в случае, если действия доминирующего на товарном рынке хозяйствующего субъекта приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а также к ущемлению интересов других хозяйствующих субъектов в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей. Ущемление индивидуальных интересов физических лиц, не связанное с ограничением конкуренции и предпринимательской деятельностью, должно защищаться законодательством о защите прав потребителей» [10].

В ст. 13 ЗоЗК предусмотрен механизм (новелла) проверки допустимости соглашений в сфере совместной деятельности (против картелей). «Одновременно ст. 33 ЗоЗК дополнена новой ч. 9.1, устанавливающей право компаний, планирующих заключить соглашение о совместной деятельности, вне зависимости от стоимости активов и размера выручки таких компаний (их групп лиц), подать в ФАС России ходатайство о даче согласия на его заключение, которое должно быть рассмотрено в обычном порядке» [10]. Это дает возможность исключать обычные соглашения о совместной деятельности, например в рамках простого товарищества, из разряда картельных. Таким образом, ФАС в любом случае должна быть информирована о соответствии соглашений между конкурентами требованиям антимонопольного законодательства. Данная норма заставляет конкурентов заключать на практике соглашения о совместной деятельности, которые должны будут доказывать антимонопольным органам, что их действия не отразятся негативно на состоянии конкуренции.

Также ФАС получила право выдавать предостережения (предупреждения) (ст. 25.7 ЗоЗК) даже государственным (муниципальным) органам и иным организациям, предоставляющим государственные (муниципальные) услуги, о недопустимости совершения действий, которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства. Данный перечень оснований, касающихся предостережений и предупреждений, существенно детализирован. «Также значительно расширен перечень оснований для выдачи предупреждения. Теперь, помимо п. 3 и 5 ст. 10 ЗоЗК, он также включает п. 6 и 7 указанной статьи, ст. 15 ЗоЗК, а также ряд новых составов по недобросовестной конкуренции (ст. 14.1, 14.2, 14.3, 14.7 и 14.8 закона). Особо стоит отметить, что невыполнение предупреждения в установленный срок влечет обязанность ФАС России по возбуждению дела в случае наличия признаков нарушения» [10]. К. А. Зимарев и А. В. Тепкина приводят также цифры, указывающие на, что в соответствии со ст. 23 и 52 ЗоЗК введена процедура обжалования решений антимонопольных органов в президиум и апелляционную коллегиям ФАС России. Они же и обобщают практику применения законодательства территориальными антимонопольными органами.

В соответствии с требованиями ЗоЗК в результате рассмотрения дела антимонопольным органом принимается итоговый процессуальный документ (заключение об обстоятельствах дела). По мнению большинства исследователей, опасения бизнеса по поводу применения «четвертого антимонопольного пакета» не оправдались.

Этот пакет стал важным этапом в совершенствовании мер конкурентной политики. Определенные в законодательстве критерии допустимости соглашений и согласованных действий как допустимой совместной деятельности в экономике в основном привели к положительным изменениям: усилению процессуальных мер защиты, внедрению принципа гласности при определении нарушений и рассмотрении дел, связанных с монополизацией рынка. Расширение полномочий ФАС России было ранее неодобрительно оценено крупным бизнесом. Можно даже сказать, и это отмечалось в литературе, что крупный бизнес встал против усиления рассматриваемых мер антимонопольного регулирования [11].

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. предусматривает создание и развитие конкурентных рынков и последовательную демополизацию экономики.

В настоящее время обсуждается «пятый антимонопольный пакет», который разработала ФАС России. Некоторые специалисты разделяют этот пакет на два: первый направлен на антимонопольное регулирование в условиях цифровой экономики; второй — продолжает «работу» четвертого (усиление борьбы с картелями). Именно развитие «цифровой экономики» требует пересмотра некоторых подходов. Вводятся новые критерии для определения доминирующего положения: владение платформой для взаимодействия хозяйствующих субъектов и потребителей, присутствие так называемого «сетевого эффекта». Уже при наличии этих двух моментов или критериев может быть признано наличие доминирования на товарном рынке. Ведомством предложены и иные подходы в сфере контроля за экономической концентрацией, в том числе введение дополнительного критерия в целях определения предварительного согласования сделок при их объеме свыше 7 млрд руб. Предусматривается и ряд серьезных мер реагирования ФАС. Ярким примером нового пакета антимонопольных мер является «упразднение иммунитетов» в сфере использования интеллектуальной собственности, что сдерживает развитие цифровой экономики. Но в настоящее время запреты на злоупотребление доминирующим положением не распространяются на сферу интеллектуальных прав, и отмена иммунитетов может привести к антимонопольному диктату в отношении правообладателей, занимающих доминирующее положение на рынке.

Специфика интеллектуальной собственности в том и состоит, что она является абсолютным правом или доминированием по содержанию. Хотя ФАС при этом гарантирует соблюдение и неизменность положений гражданского законодательства, акцентируя, что дальше товарных рынков эти ограничения не распространятся. Кроме того, ФАС разработала законопроект, связанный с ужесточением уголовной ответственности за картельные соглашения, вводя квалифицированные составы преступлений. Также антимонопольным

органом предлагаются такие меры и полномочия, как получение персональных данных в сфере предоставления услуг связи, право на выемку документов, право на предоставление результатов оперативно-розыскной деятельности и др. В чем здесь есть противоречие: в Российской Федерации есть в большом количестве юридические лица с наименованием «картель». Сам термин не запрещен Конституцией и гражданским законодательством. Есть ли необходимость, не используя достаточно мер административной ответственности (очень мало дел доходит до суда), применять уголовные меры при огромном количестве картельных соглашений. Необоснованно усилятся меры уголовной репрессии, а есть ли в этом общественная необходимость?

Конечно, пятый антимонопольный пакет, который планируется запустить в полном объеме с 2020 г., прежде всего направлен на регулирование цифровых рынков, связанных с доминированием владельцев крупных инфраструктурных платформ. Но при этом, например, предлагается увеличение срока исковой давности по делам о картелях с 3 до 5 лет. Насколько обоснованно введение еще одного специального срока исковой давности — остается под вопросом.

В условиях, когда так часто меняется специальное законодательство, создается дополнительная нестабильность в правовой сфере. Очень много непроработанных законопроектов и законов.

По нашему мнению, в настоящее время требуются постоянные меры корректировки специального законодательства в сфере антимонопольного регулирования и защиты конкуренции. Необходимо усиление мер поддержки реальной конкуренции, которую уже не могут в полной мере обеспечить Конституция РФ и специальное законодательство.

Литература

1. Анисимов А. П. Государственная корпорация как форма нерационального распоряжения государственной собственностью // Проблемы в российском законодательстве. 2009. № 4. С. 97–100.
2. Егорова М. А. Развитие норм о доминирующем положении в четвертом антимонопольном пакете // Юрист. 2016. № 7. С. 10–14.
3. Канарш Г.Ю. Социальная справедливость: философские концепции и российская ситуация. М.: Изд-во Моск. гуманитар. ун-та, 2011. 236 с.

4. Кравченко Д. В. Совершенствование механизма государственно-частного партнерства как фактора повышения эффективности реализации стратегии ОАО «РЖД» и государственной политики Российской Федерации // ГЧП в сфере транспорта: модели и опыт-2016: сб. мат-лов конф. СПб.: СПбГУ, 2016. С. 9–10.
5. Правкин С. А., Смирнова В. В. Конституционно-правовые аспекты регулирования и защиты единого экономического пространства и конкуренции вестник академии права и управления. 2019. № 1 (54). С. 33–38.
6. Сушкевич А. Г. Антиконтурентные соглашения: запреты, исключения из запретов и их пределы в новом Федеральном законе «О защите конкуренции» // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 6. С. 34–41.
7. Белицкая А. В. Использование инструментов государственно-частного партнерства для демонополизации российской экономики: правовой аспект [электронный ресурс]. <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/26589> (дата обращения: 03.05.2019).
8. Вайпан В. А. Четвертый антимонопольный пакет / отв. ред. М. А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2017.
9. Егорова М. А. Антимонопольная принудительная реорганизация: проблемы законодательного регулирования и пути его совершенствования. М.: Юстицинформ, .
10. Зимарев К. А., Тепкина А. В. Четвертый антимонопольный пакет: оправдались ли опасения бизнеса [электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/77777512/> (дата обращения: 04.05.2019).
11. Крупный бизнес выступил против четвертого антимонопольного пакета [электронный ресурс]. URL: <http://www.forbes.ru/news/262651-kрупnyi-biznes-vystupil-protiv-chetvertogo-antimonopolnogo-paketa-fas> (дата обращения: 03.05.2019).
12. Лебедева М. Ю. Проблемы применения Закона «О концессионных соглашениях» в аэропортах Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: <https://center-bereg.ru/b14330.html> (дата обращения: 03.05.2019).
13. Самолысов П. В. Государственный антимонопольный контроль в РФ: правовое регулирование. М.: Юстицинформ, 2017.
14. Хохлов Е. С. Некоторые вопросы совершенствования понятия согласованных действий в российском конкурентном праве // Актуальные вопросы современного конкурентного права: сб. науч. тр. М., 2017. Вып. 1.

К ВОПРОСУ ОБ ЭЛЕМЕНТАХ МЕХАНИЗМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Н. В. Рубцова

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
доцент кафедры гражданского и предпринимательского права
кандидат юридических наук, доцент
n.v.rubtsova@nsuem.ru

Статья посвящена понятию механизма правового регулирования предпринимательской деятельности и анализу перечня отдельных элементов данного механизма. Подчеркивается, что через механизм раскрывается содержание самого правового регулирования предпринимательской деятельности и его эффективность.

Ключевые слова: механизм, предпринимательская деятельность, правовое регулирование, эффективность.

The Article is devoted to the concept of the mechanism of legal regulation of entrepreneurial activity and the analysis of the list of individual elements of this mechanism. It is emphasized that the mechanism reveals the content of the legal regulation of business activity and its effectiveness.

Key words: mechanism, entrepreneurial activity, legal regulation, effectiveness.

Механизм правового регулирования, безусловно, относится к числу базовых юридических понятий.

Традиционное понимание механизма правового регулирования сводит его к определенной технологии, совокупности определенных юридических средств, элементов, с помощью которых обеспечивается регулирование определенных общественных отношений. М. Ю. Осипов рассматривает механизм правового регулирования как систему юридических средств, организованную наиболее последовательным образом и направленную на упорядочение общественных отношений, входящих в предмет правового регулирования, путем придания им юридической формы посредством метода правового регулирования [13, с. 105–106].

Однако в таком понимании не учитывается, что функционирование механизма, его устойчивость обусловлены целью правового регулирования. С учетом целей правового

регулирования С. С. Алексеев рассматривает механизм правового регулирования не только как совокупность юридических средств, но также как механизм обеспечения эффективности правового регулирования [2, с. 30]. Через призму эффективности характеризует механизм правового регулирования и А. А. Абрамова, при этом, исследовав разные позиции в понимании эффективности, она приходит к выводу о том, что эффективность означает не только определенный результат достижения цели [1, с. 54], но и, будучи оценочной категорией, включает в себя уровень функциональности механизма правового регулирования в динамическом состоянии. Иными словами, направление оценки эффективности механизма правового регулирования задается функциями механизма [1, с. 66].

Эффективность механизма правового регулирования характеризует его основные задачи, поскольку именно с помощью определенных правовых средств достигаются цели правового регулирования. Неслучайно в юридической литературе отмечается значение механизма правового регулирования как гаранта практической реализации поставленных законодателем целей.

Значение механизма заключается в упорядочении правового регулирования определенных общественных отношений. Семантика слова «механизм» означает внутреннее устройство, систему функционирования чего-нибудь, аппарат какого-нибудь вида деятельности. Поэтому определение механизма правового регулирования должно основываться на том, что механизм имеет внутреннее устройство, элементами которого выступают юридические средства. При этом определение механизма невозможно без его понимания как определенного процесса осуществления действий, что и составляет суть правового регулирования. Значит, механизм правового регулирования представляет собой систему правовых средств, с помощью которых функционирует система права.

В зависимости от сферы правового регулирования механизм будет содержать определенный набор юридических средств, а также будет отличаться целями такого регулирования. По отношению к предпринимательской деятельности механизм правового регулирования имеет внутреннее

устройство, представляющее собой процесс функционирования, систему определенных юридических средств (элементов), с помощью которых осуществляется правовое регулирование предпринимательской деятельности. В то же время при определении механизма важно подчеркнуть его основную цель — обеспечение эффективного функционирования системы правового регулирования предпринимательской деятельности.

Итак, механизм правового регулирования предпринимательской деятельности можно определить как внутреннее устройство, представляющее собой систему юридических средств, имеющих определенную структуру, обеспечивающих эффективное функционирование, осуществление этой деятельности самими ее участниками, а также гарантирующих охрану публичных интересов при ее осуществлении.

Применительно к правовому регулированию механизм раскрывается, в первую очередь, через систему его элементов, которые и составляют его структуру, внутреннее строение. Являясь атрибутивными признаками механизма правового регулирования, его элементы представляют собой не простую совокупность, а складываются в определенную систему.

В свою очередь, система — общенаучное понятие, которое характеризуется целым набором отличительных признаков. Разработку общей теории систем предложил австрийский биолог Л. фон Берталанфи, который отметил, что понятие системы в настоящее время не ограничивается теоретической сферой, а становится центральным в определенных областях прикладной науки. Тенденция исследовать системы как нечто целое, а не как конгломерат частей соответствует тенденции современной науки не изолировать исследуемые явления в узко ограниченном контексте, а изучать, прежде всего, взаимодействия и исследовать все больше и больше различных аспектов природы [5, с. 23]. Системность присуща всем сферам деятельности, именно поэтому современная методология основана на системном подходе. Как отмечает В. П. Кузьмин, «в системном исследовании “работают” как специфически системные гносеологические средства, которые наиболее адекватно выражают сущность и специфику системного знания, так и “классические” формы познания, в частности такие

“вечные” логические формы (единичное и общее, сущность и явление, часть и целое, внешнее и внутреннее, непосредственное и опосредованное и т. д.), которые так или иначе используются во всяком научном исследовании; при системном подходе, однако, они подчиняются задаче установления системной специфики объекта, включаются в особый контекст» [9, с. 36].

В любой системе ее отдельные элементы находятся во взаимодействии и тем самым служат достижению цели такой системы. Взаимодействие отдельных элементов в рамках системы основывается на таких признаках, как интегративность и иерархичность. В то же время свойства всей системы не основываются на сумме свойств отдельных ее элементов, а, учитывая синергический эффект, обладают признаком эмерджентности (от англ. *emergence* — возникновение, появление нового), что означает «наличие у системы таких целостных свойств, которыми не обладают ее отдельные элементы» [6, с. 115]. Е. В. Луценко придает особое значение таким эмерджентным свойствам, указывая на их особое влияние на уровень системности [11]. Соответственно, на более высоком уровне системы обладают большим свойством эмерджентности.

Подчеркнем, что системы выделяются на разных уровнях анализа в науке, в том числе на разных уровнях анализа права. Одним из обобщающих уровней анализа является анализ системы права как правового регулятора общественных отношений. И здесь особую значимость приобретает исследование свойств элементов механизма правового регулирования, которые также представляют собой особую систему, целью которой является правовое регулирование определенных общественных отношений. Соответственно, эмерджентность ее отдельных элементов с учетом синергического эффекта позволяет более эффективно достигать целей правового регулирования.

Рассматривая механизм правового регулирования как специфическую систему, необходимо признать его элементами все те правовые явления, единство и взаимодействие которых делают его целостным, относительно замкнутым, работающим механизмом и придают ему своеобразный —

правовой — характер [16, с. 124], а значит, все элементы в механизме правового регулирования должны преследовать достижение самих целей такого регулирования.

Несмотря на очевидность необходимости выделения элементов в механизме правового регулирования, перечень таких элементов не является устоявшимся. К таким элементам традиционно относят нормы права, юридические факты, правоприменительную практику. Более широкое понимание элементов механизма предложено С. С. Алексеевым, который причисляет к элементам, наряду с юридическими нормами правоотношения, акты реализации субъективных прав и обязанностей, соотнося их со стадиями правового регулирования [2, с. 34]. При этом он подчеркивает, что в механизм могут включаться и дополнительные элементы, в частности индивидуальные веления, направленные на казуальное регламентирование общественных отношений, а также акты органов государства, направленные на властную принудительную реализацию юридических обязанностей [2, с. 38]. Неслучайно в последних своих работах С. С. Алексеев по отношению к элементам стал использовать другой термин — «звенья», который одновременно отражает как статику, так и динамику механизма правового регулирования [4].

Ю. И. Гревцов к числу элементов механизма правового регулирования также относит деятельность специальных организаций по обобщению законодательства и его разъяснению, а также деятельность ученых-юристов по анализу и комментированию основных закономерностей правотворчества и правоприменения, общественное мнение о праве и действующем законодательстве [7, с. 46], тем самым включая в число элементов средства реализации права, а также те элементы, которые нельзя отнести к сфере правового регулирования. Такие средства, как деятельность по анализу и комментированию, общественное мнение, не относятся к числу правовых, они не направлены на регулирование правовых отношений, а могут рассматриваться только как средства более широкой категории — правового воздействия.

Широкое понимание элементов механизма правового регулирования неоднократно подвергалось критике. Так,

еще А. Ф. Шебанов отмечал, что нормативный характер права исключает использование в понятии права правовых взглядов и правовых отношений [17, с. 18].

Следует заметить, что механизм правового регулирования не является статичным, поэтому отдельные элементы правового регулирования характеризуют его динамику. В последнее время все большую популярность получают вопросы рассмотрения отдельных стадий механизма правового регулирования.

С. С. Алексеев выделяет элементы механизма правового регулирования, каждый из которых соответствует стадиям правового регулирования. Так, такому элементу, как юридическая норма, соответствует стадия формирования и действия юридических норм [3, с. 26]. Однако в указанном исследовании рассматриваются не стадии механизма, а стадии правового регулирования. В. М. Сырых расширяет число элементов механизма правового регулирования, полагая, что механизм правового регулирования можно рассматривать «как сложную систему, состоящую из: 1) правовых средств; 2) субъектов, осуществляющих правовое регулирование или правовую деятельность; 3) юридически значимых результатов их деятельности. При этом единый механизм правового регулирования сообразно стадиям правового регулирования подразделяется на три компонента: механизм правотворчества, механизм реализации норм права и механизм государственного принуждения [15, с. 146]. При таком подходе В. М. Сырых относит договоры к элементам механизма реализации правовых норм [15, с. 148], входящим в целом в механизм правового регулирования.

Анализ же отдельных стадий механизма правового регулирования одним из первых провел В. А. Шабалин, который рассматривает механизм как систему и выявляет наряду с элементами стадии этого механизма [16, с. 124–125]. Необходимость выделения отдельных стадий механизма правового регулирования обосновывается и другими авторами [1]. В связи с этим особняком стоит позиция М. Ю. Осипова, который считает все элементы механизма правового регулирования динамическими, включая в них регламентацию процесса установления юридических норм, регламентацию процесса

установления индивидуальных предписаний, не являющихся результатом правоприменения, например положений индивидуального договора в частном праве [13, с. 108], и т. д.

Считаем, что в понятии «механизм правового регулирования» изначально заложена процессуальная составляющая, так как лексическое значение слова «механизм» связано именно с системой функционирования: «механизм» связан не только со статическими явлениями, поскольку он касается внутреннего устройства, которое направлено на порядок функционирования, на осуществление правового регулирования. Динамика механизма правового регулирования может быть определена через стадии (этапы) механизма правового регулирования, аппарата, внутреннего устройства правового регулирования. Динамическую сущность механизма правового регулирования подчеркивают также А. В. Малько и К. В. Шундилов, при этом они раскрывают суть этой динамики через систему юридических средств, которые, объединяясь в механизм, образуют целостный организм, назначение которого «заключается в постоянном действии, в непрерывном “прокручивании” правовой энергии» [12, с. 98].

В таком случае самостоятельными стадиями механизма договорного правового регулирования будут заключение, изменение и расторжение договора. Данные стадии образуют динамику развития договорных правоотношений. Неслучайно М. Ф. Казанцев подчеркивает, что понятие договорного регулирования раскрывает договор с динамической стороны — как эффективное средство, с помощью которого стороны сами юридически регулируют имущественные и иные отношения между собой [8, с. 438]. Действительно, в самом термине «механизм договорного правового регулирования» заложена не только материальная, но и процессуальная составляющая.

Литература

1. Абрамова А. А. Эффективность механизма правового регулирования: моногр. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2005. 188 с.
2. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юрид. лит., 1966. 188 с.
3. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. Т. II. М.: Юрид. лит., 1982. 360 с.

4. Алексеев С. С. Право: азбука-теория-философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 712 с.
5. Берталанфи Л. Общая теория систем: критический обзор // Исследования по общей теории систем. М.: Прогресс, 1969. С. 23–82.
6. Воронин А. Н. Иерархия эмерджентных свойств альтернатив в системном анализе // Information Theories and Applications. 2015. Vol. 22. № 2. С. 115–126.
7. Гревцов Ю. И. Правовые отношения и осуществление права. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1987. 128 с.
8. Казанцев М. Ф. Гражданско-правовое договорное регулирование в системе правового регулирования // Науч. ежегодник Ин-та философии и права УрО РАН. 2011. № 11. С. 437–447.
9. Кузьмин В. П. Принцип системности в теории и методологии К. Маркса. 3-е изд., доп. М.: Политиздат, 1986. 399 с.
10. Лукьянова Е. Г. Механизм процессуального регулирования и его элементы // Журн. рос. права. 2001. № 7. С. 91–95.
11. Луценко Е. В. Количественные меры возрастания эмерджентности в процессе эволюции систем (в рамках системной теории информации) // Полисемантич. сетевой электрон. журн. Кубан. гос. аграрн. ун-та. 2006. Вып. 21.
12. Малько А. В., Шундилов К. В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2003. 296 с.
13. Осипов М. Ю. Системы в праве и правовые процессы: моногр. М.: РИОР; Инфра-М, 2017. 282 с.
14. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М.: Статут, 1998. 353 с.
15. Сырых В. М. Теория государства и права: учеб. М.: Былина, 1998. 512 с.
16. Шабалин В. А. Системный анализ механизма правового регулирования // Советское государство и право. 1969. № 10. С. 123–127.
17. Шебанов А. Ф. Форма советского права. М.: Юрид. лит., 1968. 216 с.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КРУГА ИЗБИРАТЕЛЕЙ В ЕВРОПЕЙСКОЙ И РОССИЙСКОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ В ПЕРВОЙ ТРЕТИ XX ВЕКА

М. С. Саламатова

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
доцент кафедры теории и истории государства и права
кандидат исторических наук, доцент
salamatova.m@mail.ru

В начале XX в. круг избирателей в России и европейских странах определялся по схожим правилам, избирательный корпус составляли взрослые состоятельные мужчины, способные принимать политические решения. В преобладающем большинстве европейских стран численность электорального корпуса не превышала трети граждан старше 18 лет. Демократизация избирательного права в первой трети XX в. происходила разными способами. Определяющее влияние на трансформацию круга избирателей в Европе и России оказала Первая мировая война и последовавшие за ней распад крупнейших империй и революции в России и Германии. Наиболее радикальные изменения затронули избирательные системы именно в этих государствах. В Веймарской, Австрийской, Чешской республиках и России были демократизированы избирательные цензы: женщины, молодежь, малоимущие слои получили избирательное право. В государствах, где не происходило революционных изменений, избирательные системы развивались эволюционно, ограничения прав молодежи и женщин были отменены в результате длительной борьбы на протяжении 1920–1950-х годов.

Ключевые слова: избиратели, избирательные цензы, избирательная система, революция, демократизация.

At the beginning of the 20th century, the circle of voters in Russia and European countries was determined according to similar rules; the electoral corps consisted of adults, wealthy men who were able to make political decisions. In the overwhelming majority of European countries, the number of electoral corps did not exceed one third of citizens over 18 years of age. Democratization of the right to vote in the first third of the 20th century took place in different ways. The first world war and the collapse of the largest empires and revolutions in Russia and Germany had a decisive influence on the transformation of the circle of voters in Europe and Russia. The most radical changes affected the electoral systems in these countries. In the Weimar Republic, the Austrian, Czech Republic and Russia, electoral qualifications were democratized, women, youth, and the poor received a suffrage. In countries where no revolutionary changes took place, electoral systems developed evolutionarily, restrictions on the rights of young

people and women were abolished as a result of a long struggle during the 1920s–1950s.

Key words: voters, electoral qualifications, electoral system, revolution, democratization.

В современном обществе выборы являются важнейшим способом взаимодействия населения с властью. К числу наиболее значимых аспектов выборов относится определение круга их участников. Всеобщность выборов, являясь базовым принципом избирательных систем XXI в., столетие назад была лишь требованием в программах большинства европейских социал-демократических партий, и за наделение избирательными правами граждан предстояла длительная политическая борьба. Несмотря на утрату актуальности борьбы за отмену ограничений в современных электоральных системах в связи с повсеместным распространением принципа всеобщности избирательного права, исследовательский интерес к этой проблематике сохраняется на высоком уровне.

Электоральный корпус и ограничения избирательных прав исследуются в пределах соответствующих политических систем и узких хронологических рамок. Так, изучение эволюции ограничений избирательного права в дореволюционной России происходило в рамках исследований, посвященных выборам в Государственную думу, земским учреждениям, истории представительных органов [1; 5; 6]. Исследование ограничений гражданских прав в Советской России также проводилось в рамках соответствующего периода [11; 18]. Территориальная и хронологическая ограниченность не способствуют пониманию специфики избирательной системы в России, осмыслению ее места в европейской избирательной практике. Рассмотрение эволюции представлений о круге избирателей, ограничений избирательного права в более широком контексте развития зарубежных электоральных систем начала XX в. позволит преодолеть эту ограниченность.

Отправной точкой анализа являются выборы в Государственную думу 1905–1917 гг. В Положении о выборах в Государственную думу от 6 августа 1905 г. был обозначен круг желательных для государства избирателей, которые могли принимать важнейшие решения в стране. Таковыми государ-

ство видело взрослых, ответственных, состоятельных мужчин. Учитывая использование имущественного критерия, в наибольшей степени государство доверяло наиболее обеспеченным из них — владельцам земли и недвижимого имущества. Для исключения из числа избирателей в России использовалось множество цензов: возрастной, гендерный, имущественный, профессиональный и др. Возрастной ценз ограничивал в избирательных правах молодежь до 25 лет, гендерный — женское население империи. Профессиональный (служебный) ценз трактовался широко, охватывая военных, состоявших на действительной службе, представителей администрации — губернаторов, вице-губернаторов, градоначальников, их помощников и полицейских. Ценз оседлости отстранял от выборов кочевые народы [13].

Наибольшим своеобразием в Российской империи обладал имущественный ценз, который использовался не для отстранения от выборов, но для отнесения к определенной курии и предоставления преимуществ или установления ограничений на выборах. Правила его использования были чрезвычайно сложными и позаимствованными из положений о земских выборах 1864 г. и городского положения 1870 г. Избиратели делились на курии и разряды в куриях, к которым предъявлялись различные имущественные требования. Примечательно, что для третьей и четвертой курии (крестьян и рабочих) имущественный ценз не устанавливался вовсе, однако сами выборы были трех- и четырехстепенными соответственно. В России для ограничения прав беднейших слоев использовался не имущественный ценз, а многостепенность и куриальность выборов [6, с. 76–89]. Отчетливо эту особенность демонстрирует избирательный закон 1907 г., основные изменения которого затронули не избирательные цензы, а нормы представительства от разных курий. Первоначально в 1905 г. один мандат депутата приходился на 2 тыс. выборщиков от землевладельцев, 7 тыс. выборщиков от первой и второй городских курий, 30 тыс. выборщиков от крестьян и 90 тыс. выборщиков от рабочих. Изменение норм представительства в 1907 г. привело к тому, что депутат избирался от 230 выборщиков от землевладельцев, 1000 выборщиков пер-

вой городской курии, 15 тыс. выборщиков второй городской курии, 60 тыс. выборщиков от крестьян и 125 тыс. выборщиков от рабочих [6, с. 76–89]. Перераспределение выборщиков в пользу землевладельческой и городских курий (в ущерб представительству крестьян и рабочих) позволило сформировать приемлемый для власти состав Государственной думы. Имущественный ценз в дореволюционной России правильнее было бы называть сословно-имущественным, воспроизводившим традиционную для России сословно-куриальную систему выборов.

Какова была численность электорального корпуса в дореволюционной России в результате применения различных ограничений? Данные о численности избирателей в России в 1905–1907 гг. существенно разнятся. Проблема заключается в том, что электоральная статистика в 1905 г. учитывала избирателей в уездных и городских собраниях, а также выборщиков от крестьянской и рабочей курии, соответственно, численность избирателей от крестьян и рабочих на первичном уровне возможно оценить только приблизительно.

У многих советских и российских историков и правоведов имеются сведения о 15 % населения Российской империи, имевших право голоса на выборах до 1917 г. [12, с. 551]. Эти данные опираются на подсчеты Н. И. Лазаревского [8, с. 480]. По другим данным, на выборах в первую и вторую Государственную думу имели право голоса 25 млн жителей Российской империи [3, с. 308]. Если учесть, что население Российской империи в 1905 г. составляло 144,7 млн чел. [2, с. 62], и исключить население моложе 25 лет, иностранцев, осужденных, умалишенных и т. д., то численность обладающих избирательным правом окажется равной около 24 % населения Российской империи. Подсчеты, проведенные Н. Б. Селунской и Л. И. Бородкиным на примере избирателей Москвы и Санкт-Петербурга также подтверждают, что численность избирателей столичных городов составляла около 20 % (без рабочих) [17, с. 35–36].

Очевидно, что подобная система с современной точки зрения не является демократичной. Но насколько российская дореволюционная избирательная система соответствовала

европейским электоральным реалиям начала XX в.? Каким видели избирателя европейские государства? Представления преобладающего большинства стран Европы и Америки ничем принципиально не отличались от России: граждане, наделенные избирательными правами, — это взрослые состоятельные мужчины, все остальные ограничивались с помощью разнообразных цензов. В начале XX в. общепринятыми в мире являлись высокий возрастной, гендерный, профессиональный (для военнослужащих и государственных служащих) цензы, ценз оседлости. Менее распространенными были образовательный, имущественный, моральный цензы. При этом наличие этих ограничительных цензов не мешало считать избирательное право в этих государствах всеобщим.

Так, в начале XX в. в большинстве европейских стран действовал высокий возрастной ценз (в Англии, США, Италии, Франции, Португалии — 21 год, в Австрии и Венгрии — 24 года, а в Бельгии, Германии, Голландии, Испании — 25 лет) [3, с. 11–174; 21, р. 13–20]. Этот ценз казался приемлемым в начале XX в., и только после Второй мировой войны стал восприниматься анахронизмом. Понижение возрастного ценза до 18–19 лет началось даже не после Второй мировой войны, а лишь в 1960–1970-е годы. Так, в Австрии возрастной ценз опустился в 1968 г., в Великобритании — в 1969 г., в ФРГ — в 1970 г., в США — в 1971 г., во Франции — в 1974 г., в Италии — в 1975 г., в Испании — в 1978 г., в Бельгии — в 1979 г. [3, с. 11–373; 21, р. 13–20, 22–23; 20, р. 94–261]. На общемировом фоне установление высокого возрастного ценза (25 лет) для участия в выборах в Государственную думу в Российской империи выглядело вполне обыденным.

Гендерный ценз (ограничивающий участие женщин на выборах) также оставался общепринятым в мире в начале XX в. До 1917 г. женщины имели право участвовать в выборах лишь в Новой Зеландии, Австралии, Австрии, Дании, Исландии, Норвегии и Финляндии [3, с. 11–373]. В конце XIX в. женщины Англии и США получили избирательное право только на выборах в местные органы власти [21, р. 13–20, 22–23; 19, с. 33]. В большинстве развитых европейских государств женщины получили избирательные права в результате длительной

борьбы, в Англии — с 1918 г., в Германии и Венгрии — с 1919 г., в Испании — с 1931 г., во Франции и Италии — с 1945 г., в Бельгии — с 1948 г., в Швейцарии — лишь с 1971 г. [3, с. 11–373; 21, р. 13–20, 22–23; 20, р. 94–261]. Ограничение женского населения в избирательных правах в дореволюционной России на европейском и общемировом фоне также вполне вписывалось в тенденции развития электоральных систем начала XX в.

Профессиональный (служебный) ценз направлен на ограничение избирательных прав граждан по признаку профессиональной деятельности, его применение мотивируется тем, что характер ряда профессий в принципе несовместим с активным участием в политической жизни. Как правило, речь идет о лишении избирательных прав военных, служащих правоохранительных органов, а также священнослужителей [19, с. 31]. Данный ценз сохраняет актуальность в государствах Латинской Америки и Африки (Мексика, Парагвай, Сенегал, Камерун). В начале XX в. этот ценз использовался в европейских государствах, в том числе и в дореволюционной России [3, с. 11–373]. Специфической чертой использования профессионального ценза являлось отстранение от выборов не только военнослужащих, но и высших чинов администрации и представителей полиции. Хотя неучастие администрации в выборах являлось традиционным для России, это можно рассматривать как попытку государства ограничить применение «административного ресурса» на выборах.

Имущественный ценз вводился для отстранения от выборов малоимущих слоев населения и значительно сужал электорат. Для эволюции имущественного ценза в европейских государствах конца XIX — начала XX в. была характерна постепенная либерализация. Так, в Англии в результате трех избирательных реформ (1832, 1867, 1885 гг.) был существенно расширен избирательный корпус, право голосовать было представлено всем собственникам земли или другой недвижимости (с доходом не менее 10 фунтов) и всем квартирантам [21, р. 13–20, 22–23, 36–46]. Реформа 1885 г. значительно снизила имущественный ценз, расширив электоральный корпус до 30 % взрослого населения страны [21, 22–23, 36–46]. Во Франции к началу XX в. имущественный ценз был отменен,

по Конституции 1875 г. на выборах в Палату депутатов имущественный ценз не применялся [3, с. 373–374]. Наряду со столь демократичными подходами к определению электорального корпуса, в ряде стран Европы продолжал действовать высокий имущественный ценз. Так, в Венгрии до 1908 г. избирательное право предоставлялось 5,9 % взрослого населения, располагавшим ежегодным доходом не менее 210 крон, уплачивавшим налога не менее 20 крон или владевшим домом не менее чем из трех комнат [3, с. 88–89]. В Италии до 1919 г. также использовался высокий имущественный ценз, право голоса предоставлялось только состоятельным налогоплательщикам, составлявшим 2,4 % взрослого населения страны [3, с. 192].

Применявшиеся цензы существенно ограничивали численность электорального корпуса в европейских странах. Во Франции, имевшей, по признанию современников, одну из наиболее демократичных избирательных систем в конце XIX — начале XX в., использовались высокий возрастной, профессиональный, гендерный ценз и ценз оседлости. В итоге из 40 млн совершеннолетнего населения голосовали 12 млн (около 30 % взрослого населения) [3, с. 373–374]. В Англии в 1914 г. британский электорат составлял около 30% взрослого населения страны, и только к 1931 г. избирательный корпус численно сравнялся с совокупностью совершеннолетних подданных, составив в 1931 г. 96,6 % [21, р. 13–20, 22–23, 36–46].

В целом, определение избирательного корпуса в дореволюционной России хотя и имело определенную специфику, тем не менее находилось в рамках развития европейских электоральных тенденций начала XX в. Гендерный, возрастной, профессиональный ценз и ценз оседлости были аналогичны используемым в Европе в первой четверти XX в. Наиболее специфичным в дореволюционной избирательной системе было применение имущественного и профессионального цензов.

Радикальные изменения в российскую избирательную систему внесла Февральская революция. Положение о выборах в Учредительное собрание, окончательно утвержденное Временным правительством 23 сентября 1917 г., было поистине революционным, демократизировало все принципы

избирательной системы и отменяло большинство действовавших ранее ограничений. Избирательными правами наделялись женщины, молодежь старше 20 лет (военнослужащим предоставлялось право голоса независимо от возраста) и беднейшие слои населения, ранее отстраненные от участия в выборах. Существенно сократился перечень лиц, чье влияние на политику признавалось нежелательным. Так, от участия в выборах отстранялись осужденные за порочащие преступления, несостоятельные должники, дезертиры и члены царской семьи [14].

В Положении о выборах от 23 сентября 1917 г. последовательно проводился принцип всеобщего избирательного права, принцип прямых, равных и тайных выборов, что не только шло вразрез с имевшимся электоральным опытом царской России, но также делало избирательную систему революционной России одной из самых передовых и демократичных в мире. Корпус избирателей в Учредительное собрание совпадал со взрослым дееспособным населением страны и вполне соответствовал современным представлениям о всеобщем избирательном праве.

Аналогичные изменения произошли в Германии после революции 1918 г. и в ряде стран, образовавшихся после распада империи Габсбургов. В Веймарской, Австрийской и Чешской республиках было также отменено большинство ограничений избирательного права — оно стало всеобщим, его получили женщины, молодежь, малоимущие граждане [3, с. 11–373].

У пришедших к власти большевиков не было оснований для недовольства и ликвидации избирательной системы, введенной после Февральской революции, поскольку она полностью учитывала их программные требования, в том числе теоретические марксистские установки о введении всеобщего избирательного права. Однако результаты выборов в Учредительное собрание в 1917 г. отчетливо продемонстрировали большевикам, что с помощью традиционных институтов буржуазного представительства и реализации всеобщего, равного, прямого избирательного права они не смогут оказаться у власти и тем более ее удержать. Напомним, что большевики

получили на этих выборах 24,5 % голосов [15, с. 27]. Представляется, это было одной из определяющих причин отказ от избирательной системы, введенной в ходе Февральской революции.

Пришедшие к власти большевики объявили институты буржуазного парламентаризма устаревшими, презюмировали мнимость универсальности всеобщего избирательного права, допускавшего многочисленные изъятия из принципа всеобщности [10, с. 257]. Взамен ликвидируемых буржуазно-демократических политико-правовых институтов предлагалось создать принципиально новые формы организации власти, под которыми понимались советы как органы диктатуры пролетариата. Советы как альтернатива существовавшим государственным органам создавались «исключительно революционными слоями населения по классовому принципу» [9, с. 320] и не предполагали предоставления прав «эксплуататорам».

Представления большевиков об избирателе довольно существенно отличались от сложившейся мировой практики. Идеальным избирателем в Советской России являлся молодой, не обладающий имуществом человек. Помимо общей демократизации круга избирателей за счет предоставления избирательных прав женщинам, молодежи и малоимущим категориям населения (эти категории обрели избирательные права в ходе Февральской революции), к избирателям предъявлялось обязательное условие — «добывать средства к жизни производительным и общественно полезным трудом». Введение трудового ценза представляется вполне логичным в рамках большевистской доктрины «диктатуры пролетариата» и предоставления прав только «трудящимся». Трудовой ценз, по сути, был антиимущественным. От участия в выборах отстранялись граждане, обладавшие каким-либо имуществом или доходами: 1) лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли; 2) лица, живущие на нетрудовые доходы: проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т. п.; 3) частные торговцы, торговые и коммерческие посредники [7]. Трудовой ценз отличался новизной и не был характерен для мировой практики. Все остальные цензы не отличались оригинальностью, с их помо-

щью отстранялись от выборов умалишенные, осужденные за преступления, служащие и агенты бывшей полиции, Особого корпуса жандармов и Охранного отделения, а также члены царствовавшего дома.

Электоральный корпус в Советской России в 1920–1930-е годы колебался в пределах 95–98 % и существенно превосходил показатели большинства европейских государств [16, с. 718]. Однако главная специфика советских цензов заключалась в нетипичных функциях, которые они выполняли. Если после революции большевики обозначили базовый критерий определения круга избирателей — политическая лояльность по отношению к новой власти — и цензы выполняли превентивную функцию, то в середине 1920-х годов ситуация изменилась. Начиная с кампании 1926/27 г. советские избирательные цензы приобрели совершенно несвойственные для мировой электоральной практики функции. Ограничение избирательных прав становится частью политического и экономического курса, направленного на ограничение роста частного сектора и вытеснение мелких собственников города и деревни. Лишение избирательных прав становится мерой социально-экономического давления на наиболее хозяйственно активные слои города и деревни, частью дискриминационной политики, приобретает выраженный карательный характер. Примечательно, что только в Советской России составлялись списки лиц, лишенных избирательных прав, тогда как обычной избирательной практикой является составление списков избирателей.

Нестандартно для мировой практики выглядела взаимосвязь избирательных прав с ограничениями социально-экономического характера. Обычно отсутствие избирательного ценза не оказывает влияния на другие сферы жизни человека. Только в Советской России наличие политических прав тесно увязывалось с экономическими и социальными правами, при этом государство последовательно расширяло перечень сопутствующих лишению избирательных прав дополнительных ограничений в различных сферах.

В нормативных актах для граждан, не обладавших избирательным правом, предусматривались следующие ограничения: лишение права служить в Красной армии, зачисление

в тыловое ополчение, уплата налога в мирное время; лишение права состоять в профсоюзах, занимать судебные должности (народного судьи, народного следователя, нотариуса, судебного исполнителя и народного заседателя); являться членом потребительских кооперативов, усыновлять несовершеннолетних; получать пенсионное государственное обеспечение. Дополнительным ограничением для «лишенцев», проживавших в городах, являлся запрет на членство в жилищно-арендных кооперативах. В сельской местности лишение избирательных прав дополнительно влекло невозможность быть членом сельскохозяйственных кооперативов, ревизионных комиссий сельсоветов и волисполкомов, членом комиссий и секций при волисполкомах и сельсоветах, членом крестьянских обществ взаимопомощи, сельским исполнителем, также устанавливался запрет на участие в общих собраниях жителей (сходах). Помимо этого, предусматривалась замена отбывания обязанностей сельского исполнителя денежной компенсацией [4, л. 134–135].

В 1930-е годы к этому списку добавились высокое налогообложение, увольнение из советских учреждений, исключение детей «лишенцев» из учебных заведений, выселение из жилья. Лица, ограниченные в избирательных правах, подвергались и психологическому давлению. Они в первоочередном порядке попадали под «чистки» советского аппарата, подозревались своими соседями и сослуживцами в антисоветских настроениях, высмеивались в советской прессе. Многочисленные ограничения делали жизнь человека как в социальном, так и в бытовом плане совершенно невыносимой. Столь массированное давление, оказываемое с помощью ограничений, имело последствия не только выходящие за пределы избирательной системы, но и не имевшие к ней отношения вовсе.

В целом, в начале XX в. представления о круге избирателей в Европе и России совпадали, в качестве избирателя рассматривались взрослые состоятельные мужчины, способные принимать политические решения. Использование гендерного и высокого возрастного ценза было повсеместным. Имущественный ценз постепенно демократизировался, в России применялся опосредованно — через куриальную систему

и систему представительства. В преобладающем большинстве европейских стран численность электорального корпуса не превышала трети граждан старше 18 лет.

Демократизация избирательного права в первой трети XX в. происходила разными способами. Определяющее влияние на трансформацию круга избирателей в Европе и России оказала Первая мировая война, приведшая к распаду крупнейших империй — Австро-Венгерской, Германской и Российской, и революции в России и Германии. Наиболее радикальные изменения затронули избирательные системы именно в этих государствах. В Веймарской, Австрийской и Чешской республиках, России были демократизированы избирательные цензы: женщины, молодежь, малоимущие слои получили избирательное право. В государствах, где не происходило революционных изменений, избирательные системы развивались эволюционно, гендерный ценз, ограничения прав молодежи и женщин были отменены в результате длительной борьбы на протяжении 1920–1950-х годов.

Литература

1. Аврех А. Я. Столыпин и III Дума. М.: Наука, 1968. 520 с.
2. Брачность, рождаемость и смертность в России и в СССР / под ред. А. Г. Вишневского. М., 1977.
3. Выборы во всем мире. Электоральная свобода и общественный прогресс: энцикл. слов. / сост. А. А. Танин-Львов. М.: РОССПЭН, 2001. 1112 с.
4. Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф.Р.-393. Оп. 60. Д. 117. Л. 134, 135.
5. Демин В. А. Государственная дума России: механизм функционирования. М.: РОССПЭН, 1996. 216 с.
6. Кирьянов И. К., Лукьянов М. Н. Парламент самодержавной России. Государственная дума и ее депутаты. 1906–1917. Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 1995. 168 с.
7. Конституция (Основной закон) РСФСР. Принята V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и крестьянского правительства. 1918. № 51. Ст. 582.
8. Лазаревский Н. И. Русское государственное право. 3-е изд. СПб., 1913. Т. 1. 672 с.
9. Ленин В. И. Доклад о революции 1905 г. // Полн. собр. соч. 5-е изд. М.: Изд-во полит. лит., 1973. Т. 30. С. 306–328.
10. Ленин В. И. Пролетарская революция и ренегат Каутский // Полн. собр. соч. 5-е изд. М.: Изд-во полит. лит., 1969. Т. 37. С. 235–338.

11. Маргиналы в социуме. Маргиналы как социум. Сибирь (1920–1930-е годы). Новосибирск: Сиб. хронограф, 2004. 456 с.
12. Очерки по истории выборов и избирательного права / сост. Ю. А. Веденеев. Калуга: Символ, 2002. 692 с.
13. Положение о выборах в Государственную думу от 6 августа 1905 г. // ПСЗ Российской империи. Собр. III. Т. XXV. № 26561. Ст. 6, 7.
14. Положение о выборах в Учредительное собрание от 23.09.1917 г. // Рос. законодательство X–XX вв. Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократической революции. М., 1994.
15. Протасов Л. Г. Учредительное собрание: история рождения и гибели. М.: РОССПЭН, 1997. 368 с.
16. Саламатова М. Российские и зарубежные избирательные цензы в первой трети XX в.: буква закона и реальность // QUAESTIO ROSSICA. 2017. Vol. 5. № 3. С. 708–726.
17. Становление российского парламентаризма начала XX в. / Н. Б. Селунская и др. М., 1996. С. 35–36.
18. Смирнова Т. М. «Бывшие люди» Советской России: стратегии выживания и пути интеграции. 1917–1936 годы. М.: Мир истории, 2003. 296 с.
19. Сравнительное избирательное право: учеб. пособие / науч. ред. В. В. Маклаков. М.: Норма, 2003. 208 с.
20. Chronicle of Parliamentary Elections and Developments. Geneva: International Centre for Parliamentary Documentation, Inter-Parliamentary Union. 1983. Vol. XVII.
21. Craig F. W. S. British electoral facts 1832–1980. Chichester, 1981.

УНИФИКАЦИЯ РОССИЙСКОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА: НАЦИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ И ВЛИЯНИЕ ЗАРУБЕЖНОГО ПРАВА

Е. В. Токарева

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
доцент кафедры гражданского и предпринимательского права
кандидат юридических наук

В статье анализируются последние изменения гражданского процессуального законодательства, свидетельствующие о том, что в современном цивилистическом процессе в настоящее время наблюдается тенденция к унификации правовых норм. Автор приходит к выводу, что унификация процессуального законодательства имеет свои достоинства и недостатки. К числу несомненных достоинств следует отнести появление ряда процессуальных механизмов, которые, несомненно, направлены на более эффективное рассмотрение и разрешение имеющихся правовых конфликтов. К числу негативных проявлений данной тенденции следует отнести те проявления, которые обусловлены процессами глобализации.

Ключевые слова: унификация, дифференциация, гражданский процесс, Единый процессуальный кодекс, реформа гражданского судопроизводства, глобализация.

The article analyzes the latest changes in the civil procedural legislation, indicating that in the modern civil process there is a tendency to unify the legal norms. The author comes to the conclusion that the unification of procedural legislation has its advantages and disadvantages. Among the undoubted advantages is the emergence of a number of procedural mechanisms that are undoubtedly aimed at more effective consideration and resolution of existing legal conflicts. Among the negative manifestations of this trend are those that are caused by the processes of globalization.

Key words: harmonization, differentiation, civil process, a Single procedure code, the civil justice reform, globalization.

Любая отрасль права за время своего существования и развития претерпевает различные изменения. Нередко на эти изменения влияют различные тенденции, к числу которых следует отнести процессы унификации.

Данный термин не является правовым. В общелингвистическом значении унификация предполагает приведение чего-либо к единой системе, форме, единообразию [1, с. 526].

Рассматривая унификацию как правовой термин, следует согласиться с мнением Л. Е. Смирновой, утверждающей, что правовая унификация — это осуществляемый правотворческими органами процесс, направленный на обеспечение единообразного правового регулирования сходных (однородных) либо совпадающих (тождественных) общественных отношений в ходе создания или совершенствования нормативно-правовых предписаний или их элементов [2, с. 6], хотя однозначного определения этого термина в правовой науке не выработано.

Унификация является парной для категории дифференциации, потому что только в результате взаимодействия этих двух тенденций развития можно говорить об эффективном правовом регулировании. При этом оба этих процесса не исключают друг друга и могут развиваться как последовательно друг за другом, так и параллельно друг другу. Данные тенденции имеют и свойство повторяться.

Вместе с тем в последнее время мы вновь отчетливо видим стремление законодателя к унификации в области гражданского процесса, которое проявляется в следующем. В 2014 г. произошло объединение двух высших судебных инстанций с упразднением Высшего арбитражного суда РФ. Далее решением Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному процессуальному законодательству Государственной думы Федерального собрания РФ от 08.12.2014 г. № 124 (1) была одобрена Концепция единого Гражданского процессуального кодекса РФ. По инициативе Верховного суда РФ существенно реформирована организационная основа судебной власти — образованы апелляционные и кассационные суды общей юрисдикции.

Причины столь кардинальных изменений в сфере процессуального законодательства кроются в наметившейся унификации процессуальных норм, ведь не случайно целью Концепции единого ГПК РФ обозначена именно унификация действующего процессуального законодательства [3].

Определить рамки и границы унификации представляется возможным на основании анализа и обобщения научных

исследований, проводившихся на страницах научной литературы в различные исторические периоды. Говоря об унификации, в том числе и применительно к гражданскому процессу, сразу можно отметить сформированную во второй половине XIX в. идею единого судебного права в российской юридической науке (Р. фон Иеринг, В. А. Рязановский, Н. Н. Полянский, М. С. Строгович, Э. М. Мурадян). Первая фундаментальная работа по вопросам судебного права — «Единство процесса» В. А. Рязановского — системообразующим фактором новой отрасли называет единый институт иска (право в судебном осуществлении) [4, с. 16].

Э. М. Мурадян, активно разрабатывающая современную концепцию судебного права, полагает, что сфера судебного права должна быть расширена и, наряду с основными принципами судопроизводства, институтом доказывания, добавляет в сферу судебного права институт примирительных процедур, метод консенсуса в судебном процессе, а также институт разумности процессуальных сроков [5, с. 60]. Также исследователи особое внимание уделяют обоснованию универсального характера института судебных актов, подчеркивая его общий характер, основанный на единой концепции судебной власти [6, с. 97], и обнаруживают единство многих процессуальных отраслей права применительно к институту злоупотребления процессуальными правами [7, с. 977].

В данном контексте представляется заслуживающим особого внимания мнение профессора В. В. Яркова о судебной власти как интегрирующем начале, оказывающем позитивное воздействие на становление новой правовой системы, и о роли прецедентного регулирования в качестве предварительной ступени к последующему нормативному регулированию [8, с. 173].

По мнению автора, наметившаяся тенденция к унификации процессуального законодательства способна стать не только почвой для объединения процессуальных институтов, более того, она способна поставить вопрос об институализации и осмыслении новых правовых явлений и категорий. И в этом вопросе нам может помочь зарубежная практика, заим-

ствование ряда правовых институтов которой, несомненно, будет способствовать повышению эффективности отечественного правосудия.

К числу таких «каналов» унификации, по которым возможно сближение российского и зарубежного цивилистического процесса, можно отнести наличие в настоящее время в российской правовой действительности института медиации (Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредников (процедуре медиации)»), создание института Уполномоченного по правам человека и института Уполномоченного по защите прав предпринимателей, переход к электронному правосудию. Также к числу важных элементов унификации гражданского судопроизводства следует отнести реформирование порядка пересмотра судебных актов, так как, по справедливому утверждению В. В. Яркова, необходимость осовременивания этого порядка диктуется в том числе тем обстоятельством, что Россия становится частью мирового сообщества, а более всего — европейского пространства [9].

Но вместе с тем не следует столь идеализировать складывающуюся ситуацию, потому как она чревата последствиями правового вторжения и потерей правовой национальной самоидентификации. В связи с этим, говоря о взаимодействии и взаимопроникновении национальной и международной правовых систем, необходимо уточнить понятие глобализации. Под этим термином можно понимать некий объективный и прогрессивный процесс, построенный на методах управления, влияния, проникновения. Этот процесс не происходит сам по себе. Его проводят наиболее влиятельные субъекты — «мировые империи». И в контексте этого очень остро встает вопрос: а каковы пределы унификации в условиях глобализации?

При вступлении России в Совет Европы мы взяли на себя обязательство по приведению своего национального законодательства и правоприменительной практики в соответствие европейским стандартам. В связи с этим особую роль играют постановления ЕСПЧ, возрастающая роль которых диктуется

необходимостью анализа возможных способов влияния принимаемых им правовых актов на национальное законодательство и правоприменительную практику России. Так, можно вспомнить ряд постановлений Конституционного суда РФ, которыми с учетом позиций ЕСПЧ было дано расширительное толкование ряда положений гражданского-процессуального законодательства (например, постановление Конституционного суда РФ от 26.02.2010 г. № 4-П по делу о проверке конституционности части второй ст. 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А. А. Дорошка, А. Е. Кота и Е. Ю. Федотовой). Сложившаяся ситуация, по мнению ряда ученых, вызывает необходимость внедрения определенных механизмов, которые бы устанавливали пределы негативных проявлений унификации [10, с. 31].

Таким образом, наметившаяся унификация процессуального законодательства имеет свои достоинства и недостатки. К числу несомненных достоинств следует отнести появление ряда процессуальных механизмов, которые, несомненно, направлены на более эффективное рассмотрение и разрешение имеющихся правовых конфликтов. К числу негативных проявлений данной тенденции следует отнести те, которые обусловлены процессами глобализации. Для того чтобы российское процессуальное законодательство не потеряло свою идентичность и вместе с тем продолжало бы соответствовать мировым правовым тенденциям, необходимо чтобы процесс унификации не был односторонним.

Литература

1. Большой энциклопедический словарь: в 2-х т. М.: Совет. энцикл., 1991. Т. 2.
2. Смирнова Л. Е. Унификация в уголовном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2008.
3. Концепция Единого гражданского процессуального кодекса РФ [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
4. Рязановский В. А. Единство процесса: учеб. пособие. М.: Городец, 2005.
5. Мурадян Э. М. Судебное право. СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2007.
6. Загайнова С. К. Судебные акты в механизме реализации судебной власти в гражданском и арбитражном процессе. М.: Волтерс Клувер, 2007.

7. Юдин А. В. Злоупотребление процессуальными правами в гражданском и уголовном судопроизводстве: межотраслевой анализ // Lex Russica. 2006. № 5. С. 977.
8. Ярков В. В. Юридические факты в механизме реализации норм гражданского процессуального права. Екатеринбург: Изд-во Свердлов. юрид. ин-та, 1992.
9. Ярков В. В. Новеллы ГПК РФ: «новое вино в старые меха?» // Юрид. газ. 2011. № 1-2.
10. Афанасьев С. Ф. Право на справедливое судебное разбирательство: теоретико-практическое исследование влияния Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод на российское гражданское судопроизводство: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДИСКРЕЦИЯ КАК НЕОБХОДИМАЯ ЧАСТЬ ДОКТРИНЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР

О. Н. Шерстобоев

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
заведующий кафедрой административного,
финансового и корпоративного права
кандидат юридических наук, доцент

В статье рассматривается проблема принятия закона об административных процедурах, делается вывод о необходимости правильного целеполагания в этой области, которое изменит существующую модель государственного управления. Административная дискреция является важной частью такого закона, а ее правильная организация — основой для эффективного государственного управления.

Ключевые слова: административные процедуры, закон, административная дискреция, выдворение иностранцев.

The article discusses the problem of adopting a law on administrative procedures, concludes that it is necessary to have a good goal setting in this area, which will change the existing model of government. Administrative discretion is an important part of such a law, and its proper organization is the basis for effective public administration.

Ключевые слова: административные процедуры, закон, административная дискреция, высылка иностранцев.

Key words: administrative procedures, law, administrative discretion, expulsion of foreigners.

Законы об административных процедурах являются основными источниками административного права во многих странах. В России пока складывается несколько иная ситуация. Если термин «административные процедуры» российскому праву известен, то общего закона, который бы определял их, не существует. Попытки создать и принять такой нормативный правовой акт предпринимались несколько раз, но так и не увенчались успехом¹. Перспектива принятия аналогичного закона хотя и просматривается, но по-прежнему не

¹ Например, в 2001 г. депутатом В. В. Похмелкиным был внесен в Государственную думу проект федерального закона «Об административных процедурах» (№ 64090-3) и отклонен постановлением этого органа от 11 июня 2009 г. № 2287-5ГД // СПС «КонсультантПлюс».

имеет ясных очертаний. Представляется, что одной из причин прежних неудач явилось отсутствие в России развитой, признаваемой научным сообществом административистов доктрины, способной стать ориентиром для представителей всех трех ветвей власти. Проблематика административных процедур хотя и обозначена в литературе, но не заняла достойного места в системе административно-правовой науки.

Начать хотелось бы с некоторых замечаний о проекте закона 2001 г. Полагаю, что неудача законопроекта была заложена уже на стадии его внесения в Государственную думу. Так, в пояснительной записке не обозначена единая, фундаментальная цель административных процедур. В ней говорится, что в случае его принятия будет устранена пробельность действующего законодательства, в большей степени гарантированы права физических и юридических лиц в отношениях с публичной администрацией, уменьшена возможность для коррупции. Кроме того, заявляется о рационализации работы государственного аппарата. Конечно, все перечисленное испытывает влияние норм, определяющих административные процедуры, но целей не должно быть много и не следует делать их разнокалиберными.

Закон об административных процедурах нельзя обосновывать в контексте действующих норм административного права России. Это слишком просто, и в условиях существующих правил и подходов административные процедуры не смогут раскрыться в полном объеме. Просто современные нормы создаются с учетом того, что в стране отсутствует институт административных процедур. Можно сказать, что они являются попыткой государства решить проблемы государственного управления без этого института. В этом случае совершенствуются формы и методы государственного управления, характерные, если можно так выразиться, для «допроцедурной эпохи» административного права. Так, регламенты с указанием времени совершения управленческих действий возникли в начале XVIII столетия при императоре Петре Великом, но эта форма по-прежнему рассматривается властями как важнейшее звено административной реформы. Принятие закона об административных процедурах должно стать

новым этапом в развитии административного права, придав ему иное качество. Он должен изменить отношения в системе государственного управления, вне и внутри нее.

Прежде всего, необходимо отойти от механистических подходов при решении публично-значимых дел. Современное государство — это слишком огромный и точный механизм, чтобы уподоблять все его функционирование сборочному конвейеру. Новое управление требует, чтобы представитель публичной администрации стал деятельным субъектом государственного управления, обладающим возможностью принимать наиболее оптимальный вариант поведения, позволяющий максимально эффективно решать задачи. Думаю, что в будущем авторам российского закона следует уделить особое внимание административной дискреции как одному из общих условий функционирования государства. Это важно именно для нашей страны, в которой до сих пор исповедуется официальный принцип о недопустимости усмотрения, его пагубности для управления в целом и для морального облика должностных лиц в частности.

В зарубежных нормативных образцах усмотрение может закрепляться общей нормой и/или вытекать из содержания правил, определяющих деятельность субъектов публичной администрации. Классическим примером выступает § 40 Закона об административных процедурах ФРГ. В нем возможность произвольного действия органа ограничивается целью предоставленных ему полномочий и нормативно закрепленными границами дискреции. То есть общее правило гласит: абсолютный произвол не допускается. Подобное утверждение, прежде всего, разумно. Иными словами, если бы оно отсутствовало в законе, то оно вполне могло бы быть выработано практикой (отчасти это демонстрирует французский опыт). Об этом свидетельствует и российская наука, в которой аналогичный принцип был сформулирован довольно давно (например, в диссертации Ю.П. Соловья [2, с. 239]). И тем не менее отсутствие норм, определяющих право органов применять усмотрение, часто приводит к ненужным дискуссиям.

Показательным примером является высылка иностранных граждан за пределы Российской Федерации. В законодатель-

стве имеются две ее формы: административное выдворение и депортация. Обе предусматривают возможность ограничения свободы иностранца в ожидании высылки из России. Сроки такого задержания законом не устанавливаются. Доктрина и практика задаются вопросом: как долго можно ограничивать свободу таких лиц? Приводятся различные выкладки, критикуется законодатель, говорится о дефекте нормативного правового акта. Полагаю, что с практической точки зрения дискуссия бесплодна, определить единую продолжительность ограничения свободы невозможно. Для каждого случая она будет разной и определяться особенностями выезда из России в разные страны, обстоятельствами дел, поведением высылаемых. Одни принимают решение органов и соглашаются на выезд, другие обращаются с жалобами во все инстанции, включая международные, и рассмотрение их дел затягивается. Поэтому наиболее рациональное решение обозначенной проблемы — это дискреция, определяемая целью удаления иностранца из страны и рамками закона, в том числе защищающего права высылаемого. Любая попытка легального определения сроков будет спотыкаться о неопределяемое множество жизненных ситуаций.

В итоге можно сделать обобщающий вывод: принципы административных процедур, ряд дефиниций общеизвестны и вполне могут быть реципированы из правопорядков зарубежных стран. Думаю, что в законе не нужно слишком детализировать все принципы и определения. Практика всегда окажется разнообразнее и произведет больше казусов, чем предусмотрит законодатель. Восприятие идеи административных процедур должно изменить понимание форм и методов государственного управления субъектами этого управления и, конечно, судьями. Именно последним следует направлять правоприменителей. В связи с этим уместно привести образное высказывание Сабино Кассезе: «Более чем другие области права, административное право является, по сути, правом, сотворенным судьями» [1, с. 270].

Безусловно, дискреция усилит роль субъектов исполнительной власти, но это обусловлено объективными процессами, происходящими в современном обществе и государстве.

Они становятся более разнообразными, появляются новые отношения, развиваются старые. В итоге исполнительная власть должна получить более гибкий правовой инструментарий, позволяющий приспособиться к новым реальностям. Идея «вечной администрации», опирающаяся на постоянство управленческих связей, требует переосмысления. Возникает дилемма между эффективным управлением, которое предполагает действие по усмотрению, и защищенностью прав граждан, требующей предсказуемости, прозрачности управленческой деятельности. Закон об административных процедурах как раз и должен примирить обе задачи. Именно прозрачность и единообразие будут сглаживать возможные негативные последствия, вызванные множественностью управленческих связей.

Возможность выбирать форму государственного управления — это еще одна заслуживающая внимания часть закона об административных процедурах. Она коррелирует со ст. 10 закона ФРГ: административная процедура не связана соблюдением определенной формы, если отсутствуют специальные правила о форме процедуры. В этом случае от администрации требуется действовать просто, целесообразно и оперативно (непрерывно). Данное правило важно, оно ставит заслон произвольной дискреции, подчиняя ее разумным началам. В России аналогичные правила иногда просматриваются в судебной практике, например для случаев, когда процессуальной нормой не определяется порядок уведомления субъекта о фактах, имеющих юридическое значение. Известна позиция Пленума Верховного суда РФ о способах доведения до заинтересованных лиц информации о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении (положение принималось в развитие КоАП РФ в действовавшей ранее редакции). Уместно процитировать постановление: поскольку кодекс «не содержит каких-либо ограничений, связанных с таким извещением, оно в зависимости от конкретных обстоятельств дела может быть произведено с использованием любых доступных средств связи, позволяющих контролировать получение информации лицом, которому оно направлено (судебной повесткой, телеграммой, телефонограммой, факсимильной

связью и т. п., посредством СМС-сообщения, в случае согласия лица на уведомление таким способом и при фиксации факта отправки и доставки СМС-извещения адресату)»¹. То есть если форма не обозначена, то допускается любая не запрещенная законом и отвечающая цели, на достижение которой направлен акт.

Еще одним показательным примером является высылка иностранного гражданина из соображений государственной безопасности. Проблема актуальна для многих стран, столкнувшихся с большим количеством мигрантов. Основания такой высылки формулируются, как правило, в довольно абстрактных фразах. Так, согласно российскому законодательству, основанием для аннулирования документа, позволяющего иностранцу находиться в стране, является то, что он «своими действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации». После этого он либо добровольно выезжает за границу, либо подвергается депортации. Угроза безопасности — это довольно широкое понятие, но уточнять его бесперспективно ввиду огромного количества ситуаций, при которых иностранный субъект может причинить вред правопорядку принимающего государства. Подобные доводы имеются и в зарубежном праве. Так, в Британии говорится об угрозе публичному благу (*public good*). В Германии обсуждается «дискреционная» высылка в «общепрофилактических» целях. Существование аналогичных оснований, позволяющих государственной администрации ограничивать права иностранных граждан, признается и в международной практике.

В целом ЕСПЧ, со многими оговорками, признает, что каждое государство-участник ответственно за «жизнь нации» и ему надлежит определять, угрожает ли обществу опасность, и если угрожает, то какие меры должны быть приняты для ее устранения. Непосредственно и постоянно сталкиваясь с опасными реалиями, национальные власти находятся,

¹ Пункт 6 постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 24.03.2005 г. № 5 (ред. от 19.12.2013 г.) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Рос. газ. 2005. № 80.

в принципе, в лучшем положении, чем международный судья, для того чтобы определить наличие опасности, характер и степень отступлений от обязательств, необходимых для ее преодоления. Поэтому в этом вопросе широкая свобода усмотрения должна быть предоставлена национальным властям (см. решение по делу Ирландия против Великобритании от 18 января 1978 г.). При этом ЕСПЧ отметил, что свобода усмотрения не означает произвольное применение. От правоприменителя требуется учитывать характер прав, на которые распространяется отступление от обязательств, причины, приведшие к чрезвычайному положению, и его длительность. Именно точное соблюдение процедуры принятия решения позволяет обеспечить справедливость административного (судебного) акта. Именно при наличии общей для любого вида деятельности процедуры, опирающейся на единые принципы, можно обязать орган обосновывать свой акт, каким бы дискреционным он ни являлся.

Все сказанное демонстрирует и то, что закон об административных процедурах призван изменить отношение к срокам принятия актов государственного управления. Известно, что сроки могут обозначаться точными датами, указанием на события или действия. Их можно закреплять с разной степенью детализации. В существующих зарубежных источниках для обозначения сроков часто используется термин «разумность». Например, в Общем законе Австрийской республики об административной процедуре значится: «Если внесение заявления по телефону по существу дела является невозможным, то административный орган может поручить заявителю в разумный срок внести его письменно или устно» (ст. 13(1)). Российская официальная доктрина исходит из того, что сроки следует определять точными датами. Показательна норма ст. 12 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В ней устанавливается общий срок рассмотрения обращения — 30 дней со дня регистрации письменного обращения (ч. 1). В исключительных случаях руководителю органа администрации допускается продлить указанный срок еще на 30 дней (ч. 2). Хочу обратить внимание на то, что про сокращение периода в законе ничего

не говорится. Более того, антикоррупционное законодательство рассматривает уменьшение сроков как фактор, способствующий коррупции. Напрашивается вопрос: как быть с интересами граждан и организаций? Очевидно, что для них чем меньше времени затрачивается на рассмотрение их дела, тем лучше. Более того, современные технологии часто позволяют существенно сократить его без ущерба для интересов государственного управления.

И последнее. Дискреция в системе государственного управления требует переосмысления роли судов, рассматривающих административные споры. Очевидно, что им следует занимать более активную позицию. Ш. Л. Монтескье описывал суд, как «рот закона», но современность демонстрирует необходимость формирования и направления правоприменительной практики органов администрации при необходимости исправления некорректного регулирования. В этом случае институт административных процедур получит поддержку со стороны всех трех ветвей власти, что, конечно, будет способствовать обеспечению должного баланса публичных и частных интересов.

Итак, дискреция — это неотъемлемая часть деятельности органов государственного управления, ее правильная организация является залогом эффективности управления. Напротив, неверное регулирование, пренебрежение к административному усмотрению рождает возможность для многочисленных злоупотреблений. Закон об административных процедурах может и должен стать основой для правильной организации государственного управления с применением дискреции.

Литература

1. Кассезе С. Развитие административного права в Европе // Дайджест публичного права. 2012. № 2. С. 243–281.
2. Соловей Ю. П. Правовое регулирование в деятельности милиции в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Омск: Омск. акад. МВД России, 1993. 387 с.

ОСОБЕННОСТИ СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РАМКАХ ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

А. М. Хурматуллина

Казанский (Приволжский) федеральный университет
старший преподаватель кафедры конституционного
и административного права
кандидат юридических наук
akm551@mail.ru

В статье рассматриваются особенности работы судебных органов наднациональных образований на примере Евразийского экономического союза. Акцентируется внимание на соотношении национальных и наднациональных судебных решений.

Ключевые слова: суд, право, решение, правовая позиция, полномочие.

The author presents the features of the work of judicial bodies of supranational organizations on the example of the Eurasian Economic Union. Attention is focused on the national and supranational court decisions.

Key words: court, law, decision, legal position, authority.

Отсутствие четких критериев разграничения предметов ведения между интеграционным образованием и государством-участником на практике нередко приводит к дублированию полномочий их органов.

Одной из особенностей наднациональных объединений является наличие рабочих органов. Согласно ст. 8 Договора о Евразийском экономическом союзе, органами Союза являются: Высший Евразийский экономический совет, Евразийский межправительственный совет, Евразийская экономическая комиссия, Суд Евразийского экономического союза. Указанные органы действуют в рамках полномочий, предоставленных им государствами-членами, при этом фактически не завися от национальных органов. Как отмечают А. Ф. Малый и А. М. Хурматуллина, сама природа международной организации (речь идет о ЕАЭС) предполагает добровольное исполнение государствами-членами наднационального права (его норм) на своей территории [7, с. 308–309].

В связи с этим очень важным становится четко разграничить предмет ведения наднационального образования и государства-участника, в противном случае высока вероятность дублирования полномочий рабочих органов союза и государственных органов.

В качестве примера рассмотрим полномочия Суда ЕАЭС и Конституционного суда РФ. Согласно п. 46 Статута Суда Евразийского экономического союза, «Суд по заявлению государства-члена или органа Союза осуществляет разъяснение положений Договора о ЕАЭС, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза» [9]. Стоит заметить, что данное Судом ЕАЭС разъяснение не является обязательным, представляет собой лишь консультативное заключение и не исключает права государств — членов Союза на внутригосударственное толкование положений международных договоров.

Согласно пп. 3, 3.1. ст. 3 ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации», суд «по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле; по запросам судов проверяет конституционность закона, подлежащего применению соответствующим судом в конкретном деле» [2]. Под законом в широком смысле может трактоваться любой нормативный правовой акт. Таким образом, законодательством Российской Федерации вовсе не исключается право Конституционного суда РФ давать разъяснение относительно тех или иных положений международных договоров, в том числе заключенных в рамках евразийской интеграции.

Указанное на практике порождает вопрос: толкование какого судебного органа — наднационального или национального — будет в приоритете? Безусловно, речь идет о случае, когда их правовые позиции по одному и тому же вопросу будут разными.

Данный вопрос уже поднимался при рассмотрении Судом ЕАЭС заявления российского хозяйствующего субъекта (ООО «СеверАвтоПрокат»), в котором оспаривались положения п. 4 Порядка применения освобождения от уплаты таможенных пошлин при ввозе отдельных категорий товаров на единую таможенную территорию Таможенного союза, принятого Комиссией Таможенного союза (15 июля 2011 г. № 728). Отметим, что данным пунктом устанавливалось прекращение действия таможенной льготы в отношении ввезенных в качестве вклада иностранного учредителя в уставный (складочный) капитал (фонд) товаров не только в случае реализации таких

товаров, но и в случае выхода иностранного лица из состава учредителей (участников) соответствующей организации, а также при передаче таких товаров во временное пользование третьим лицам.

Заявитель в обоснование своей позиции утверждал, что данное правило не может распространяться на отношения, которые возникли до принятия вышеназванного Порядка, так как в противном случае происходит ухудшение положения физических и юридических лиц, получивших льготу по уплате таможенных платежей до формирования единой таможенной территории Таможенного союза. Поэтому, как утверждал заявитель, правила Порядка не должны иметь обратной силы.

В свою очередь, Суд ЕАЭС отказал в удовлетворении заявления ООО «СеверАвтоПрокат», сославшись на то, что «принятый Комиссией Таможенного союза Порядок подлежит применению таможенными органами Российской Федерации в отношении товаров, ввезенных как после, так и до вступления данного решения в силу, а принцип непридания закону обратной силы не означает, что возникшие в прошлом правовые отношения остаются неизменными в течение всего последующего периода и не могут подвергаться новой правовой регламентации в новых условиях» [4].

Спустя два года, оспариваемые российским хозяйствующим субъектом положения стали предметом рассмотрения в Конституционном суде Российской Федерации, но по другому делу. В Конституционный суд обратился с запросом Арбитражный суд Центрального округа, в производстве которого находилось дело по аналогичному вопросу — о применении Курской таможней в отношении ООО «Авангард-Агро-Орел» п. 4 вышеназванного Порядка. Конституционный суд РФ в своем решении изложил иную точку зрения, по сути, отличающуюся от позиции Суда ЕАЭС. Смысл позиции Конституционного суда в основном сводился к обеспечению реализации универсального принципа всеобщего уважения прав и основных свобод человека. Конституционный суд РФ в определении от 3 марта 2015 г. № 417-О отметил следующее: «недопустимость придания обратной силы нормативным установлениям в полной мере также относится к действиям государства, связанным с заключением и исполнением

международных договоров Российской Федерации» [6]. Также национальный суд дал свою правовую оценку правомочности Комиссии Таможенного союза по урегулированию правил предоставления таможенных льгот при ввозе отдельных категорий товаров на единую таможенную территорию Таможенного союза. Таким образом, можно сказать, что Конституционный суд РФ косвенно растолковал положение п. 4 Порядка применения освобождения от уплаты таможенных пошлин при ввозе отдельных категорий товаров на единую таможенную территорию Таможенного союза, утвержденного Комиссией Таможенного союза.

Учитывая вышеизложенное, представляется оправданной точкой зрения О. В. Родионова, поднимающего вопрос о конкуренции норм национального и наднационального права [1, с. 187]. В связи с этим возникает необходимость принятия соответствующих мер, способствующих снижению риска возникновения подобных явлений, поскольку под удар ставится эффективность функционирования всех рабочих органов Союза.

В литературе существует мнение, что право наднациональных судов на дачу преюдициальных заключений позволит создать единообразную практику применения норм наднационального права национальными судами [8]. Напомним, Суд Евразийского экономического сообщества обладал правом на дачу преюдициальных заключений (ст. 8 Договора об учреждении Евразийского экономического сообщества) [3]. Примером может служить преюдициальное заключение, сформулированное в решении Суда ЕАЭС от 10 июля 2013 г. [5]. Однако вероятность того, что национальные суды будут обращаться с преюдициальными запросами в наднациональные суды, крайне мала. Именно поэтому институт преюдициальных заключений не был перенят при создании ЕАЭС. В связи с этим считаем необходимым расширить перечень принципов, на которых основана работа Суда ЕАЭС. На сегодняшний день в Договоре обозначены следующие принципы, лежащие в основе работы Суда Союза:

— уважение общепризнанных принципов международного права, включая принципы суверенного равенства государств-членов и их территориальной целостности;

- уважение особенностей политического устройства государств-членов;
- обеспечение взаимовыгодного сотрудничества, равноправия и учета национальных интересов сторон;
- соблюдение принципов рыночной экономики и добросовестной конкуренции;
- функционирование Таможенного союза без изъятий и ограничений после окончания переходных периодов [9].

Считаем целесообразным дополнить данный перечень принципами верховенства конституционных прав и свобод человека и гражданина, недопустимости придания обратной силы нормативным установлениям, ухудшающим правовое положение граждан и юридических лиц.

Литература

1. Родионов О. В. «Первичные акты» Европейского союза и право ФРГ // Новое слово в науке и практике. 2015. № 18. С. 187–190.
2. О Конституционном суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ // Рос. газ. 23.07.1994.
3. Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10.10.2000 г. // Собр. законодательства РФ. 18.02.2002. № 7. Ст. 632.
4. оставлении без изменения решения Суда Евразийского экономического сообщества от 30.05.2014 г., которым было отказано в удовлетворении жалобы об оспаривании действия (бездействия) Евразийской экономической комиссии по отказу в направлении запроса в Суд Евразийского экономического сообщества о толковании и разъяснении применения международных договоров, заключенных в рамках Таможенного союза: решение Суда ЕАЭС от 07.10.2014 г. // Бюл. Суда Евразийского экономического сообщества. Спец. выпуск 2012–2014.
5. О применении статей 5, 6, 8 Соглашения о таможенно-тарифном регулировании от 25.01.2008 г., положений пп. 7.1.11 и 7.4 пункта 7 Решения Комиссии Таможенного союза от 27.11.2009 г. № 130, пунктов 1 и 3 решения комиссии Таможенного союза от 15.07.2011 г. № 728: решение Суда ЕАЭС от 10.07.2013 г. // Бюл. Суда Евразийского экономического сообщества. 2013. № 2.
6. Определение Конституционного Суда РФ от 03.03.2015 г. № 417-О по запросу Арбитражного суда Центрального округа о проверке конституционности пункта 4 Порядка применения освобождения от уплаты таможенных пошлин при ввозе отдельных категорий товаров на единую таможенную территорию Таможенного союза // Вестн. Конституционного суда РФ. № 3. 2015.
7. Khurmatullina A. M., Malyi A. F. The Supranationality problem in the Formation of Interstate Associations // The Case of the Eurasian Economic Education Research. Vol. 17. Special Issue 2. P. 304–309.

ВЛИЯНИЕ ЗАРУБЕЖНОГО ПРАВА НА ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

О. А. Халтурина

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
доцент кафедры корпоративного управления и финансов
кандидат экономических наук

Риски систем пенсионирования различных стран очень схожи, и проявляются они также одинаково — либо в форме увеличения пенсионного возраста, либо в форме снижения суммы пенсионного обеспечения. Поэтому реагирование стран путем изменения нормативно-правового регулирования системы пенсионирования происходит так же одновременно и в одном направлении. В статье рассматривается возможная периодизация системы пенсионирования России с учетом изменения нормативно-правового регулирования и влияния функционирования пенсионных систем зарубежных стран.

Ключевые слова: система пенсионного обеспечения; периодизация; распределительная и накопительная пенсионная системы; трехуровневая пенсионная система; страны бывшего соцлагеря.

The risks of pension systems in different countries are very similar and they are also manifested in the same way—either in the form of an increase in the retirement age, or in the form of a decrease in the amount of pension provision. Therefore, the response of countries, by changing the legal regulation of the pension system, is also happening simultaneously and in one direction. The article discusses the possible periodization of the pension system in Russia, taking into account changes in the legal regulation and the impact of the pension systems of foreign countries.

Key words: pension system; periodization; distributive and accumulative pension system; three-level pension system; countries of the former socialist camp.

Характер трансформации системы пенсионного обеспечения в России неразрывно связан с его генезисом. На основе изучения генезиса пенсионного обеспечения в России можно провести периодизацию его развития, в основу которой можно заложить такие ключевые критерии, как тип и институт социальной защиты, методы финансирования, пенсионные схемы.

Необходимо добавить, что указанная трансформация характерна не только для России, но и для других стран. Все происходящие изменения пенсионного обеспечения вызваны одинаковыми рисками и практически одновременно. Поэтому реагирование стран в форме изменения нормативно-правового регулирования системы пенсионирования, происходит так же одновременно и в одном направлении.

Каждый этап общественного развития характеризуется присущей только ему системой социального, в том числе пенсионного, обеспечения. Периодизация развития пенсионного обеспечения проведена с выделением пяти периодов: 1) этнографическое время, 2) период «общественного призрения», 3) имперский период, 4) советский период, 5) адаптационный период.

Этнографический период (от принятия христианства на Руси до второй половины XVII в.) представляет собой поочередное кормление и характеризуется филантропией.

Период «общественного призрения» (вторая половина XVII в. — 1775 г.) представляет собой призрение (содержание) бедных и отставных воинских нижних чинов в богадельнях и характеризуется таким типом социальной защиты, как необязательное пенсионное обеспечение неимущих за счет государства.

Имперский период (1720–1917 гг.) делится на несколько подпериодов и начинается с пенсионного обеспечения морских чинов и сухопутных войск, при котором наряду с общественным призрением существует государственное пенсионное обеспечение. В 1738 г. появляется пенсионное обеспечение государственных служащих за счет работодателя, т. е. государства. В 1828 г. принимается Устав о пенсиях и единовременных пособиях (только государственным служащим) и гарантированное пенсионное обеспечение в случае утраты кормильца. Создается централизованный государственный пенсионный фонд в лице Государственного казначейства, т. е. пенсионное обеспечение получает институциональное выражение. В 1861 г. возникают государственные и негосударственные пенсионные кассы, стимулируя добровольное пенсионное страхование.

Примерно в это же время, в 1889 г., в Германии был принят Закон о страховании по инвалидности и возрасту. Он охватывал всех рабочих, а также производственных служащих с годовым доходом до 2000 голдмарок в год и предусматривал выход на пенсию по достижении 70 лет. При этом не делалось различий между мужчинами и женщинами, а также рабочими и госслужащими. Рейхсканцлер Отто Бисмарк, принимая указанный нормативный акт, преследовал цель защитить население от идей социализма и добиться объединения нации в единое государство, поэтому он настаивал на выплате пенсий работнику от государства [3, с. 8]. Как отмечают специалисты, такая модель пенсионного обеспечения отличается высокой надежностью социальной помощи, высоким уровнем страховых выплат, демократичностью управления и прозрачностью финансовых потоков [6].

С 1917 по 1990 г. в пенсионировании России проходит советский период, характеризующийся солидарной пенсионной системой, в основе которой лежали принципы распределительного финансирования на основе установленных взносов. В этот период наблюдается сильный государственный патернализм, осуществляется всеобщее пенсионное обеспечение по старости, источниками выплаты пенсий являются средства предприятий и организаций, недостаток средств восполняется из госбюджета.

С 1990 г. начинается период адаптации пенсионирования России к трансформации экономических отношений. Этот период характеризуется трансформацией солидарной пенсионной системы, основанной на распределительных принципах, в накопительную и снижением государственного патернализма, нестабильностью пенсионного законодательства. В формировании пенсии принимают участие работодатель и работник, происходит фиксация индивидуальных пенсионных прав граждан (персонифицированный учет).

С 1990 по 2001 г. пенсионное обеспечение осуществляется на основе обязательного пенсионного страхования, происходит частичная приватизация пенсионного обеспечения и формирование системы негосударственных пенсионных фондов.

С 2002 по 2010 г. наблюдается сочетание распределительных и накопительных принципов при формировании пенсий; введение системы условно накопительных счетов; развитие дополнительных пенсионных систем с применением накопительных элементов. *Трудовая пенсия* складывается из трех частей: базовой, страховой (условно-накопительной) и накопительной, недостаток средств восполняется из госбюджета, происходит замена страховых взносов налоговыми платежами. Этот период характеризуется нарушением страховых принципов пенсионного обеспечения и выполнением Пенсионным фондом России несвойственных ему функций. В 2010 г. происходит отмена ЕСН, возврат к страховому принципу пенсионного обеспечения, пенсия складывается из страховой и накопительной частей, недостаток средств восполняется из госбюджета.

Характерной чертой адаптационного периода является нестабильность. При этом нестабильность свойственна не только России, но и практически всем странам дальнего и ближнего зарубежья. И как это было в конце XIX в., так и в конце XX в. почти одновременно происходили законодательные изменения системы социального, в том числе пенсионного, обеспечения. Кроме нестабильности, характерными чертами пенсионных систем всего мирового сообщества можно назвать создание трехуровневой пенсионной системы и введение, помимо распределительных, еще и накопительных принципов.

Так, например, реформа пенсионной системы в Польше признается успешной. Процесс создания смешанной пенсионной системы здесь был начат в 1997 г. под девизом «гарантия благодаря разнообразию» [2]. Программа польской пенсионной реформы включала формирование трех уровней: распределительной (солидарной) пенсионной схемы, обязательной накопительной схемы и индивидуальных пенсионных планов (счетов).

Подобная пенсионная система создана и в Венгрии. Этому предшествовало трехлетнее противостояние профсоюзов, Министерства финансов и Министерства труда. Согласно рекомендации Всемирного банка развивающимся странам,

в Венгрии с 1998 г. реализуется трехуровневая распределительно-накопительная система [1]. Государственным собранием Венгерской Республики в июле 1997 г. был одобрен новый пенсионный закон, вступивший в силу с января 1998 г.

Таким образом, в Венгрии, как и в Польше, реализуется построение трехуровневой пенсионной системы, основанной на накопительно-распределительных принципах.

Среди постсоветских государств Латвия одной из первых приступила к реформированию пенсионной системы. Еще в 1995 г. Сейм утвердил Концепцию пенсионной реформы, а с 1996 г. началось преобразование распределительной системы в накопительную с формированием условно-накопительных счетов.

Что касается системы социального страхования Литвы, то 23 марта 1926 г. Сейм принял закон о главном управлении социального страхования, заложив начало этой деятельности в стране. Законом Литовской Республики от 23 октября 1990 г. было создано Управление фонда государственного социального страхования при Министерстве социальной защиты и труда. В 1991 г. в Литве была восстановлена система социального страхования, выделен ее бюджет и приняты основные законы. Накопительная пенсионная система в Литве была создана позже, чем в других странах Балтии. Деятельность системы накопления регламентируется законом «О накопительных пенсиях», принятым 4 июля 2003 г. С 2004 г. пенсионная система страны формируется из трех уровней: государственное социальное пенсионное страхование; накопления на пенсию по старости из взносов социального страхования в пенсионные фонды; дополнительные накопления на пенсию в страховых организациях или пенсионных фондах [4].

Пенсионная система Казахстана, нашего ближайшего соседа, складывается из двух составляющих: государственной распределительной системы для нынешних пенсионеров и частной накопительной системы для будущих пенсионеров [5]. Ее функционирование опирается на два основных документа. Первым из них является Конституция, гарантирующая минимальный размер заработной платы и пенсии, а также социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инва-

лидности, по случаю потери кормильца и по иным законным основаниям. Вторым документом — Закон Республики Казахстан от 21 июня 2013 г. «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан». Аналогично другим странам в Казахстане функционирует трехуровневая пенсионная система. Первый уровень (базовый) гарантирует выплату государственной базовой пенсионной составляющей из республиканского бюджета. Второй уровень (обязательный) обеспечивает выплату пенсии из солидарной системы за счет средств республиканского бюджета и единого накопительного пенсионного фонда за счет обязательных пенсионных взносов, обязательных профессиональных пенсионных взносов. И третий уровень является сугубо добровольным, выплаты на котором осуществляются при наличии ранее произведенных добровольных пенсионных взносов.

Что же касается России, то доставшаяся ей от СССР пенсионная система была построена по распределительному принципу, который подразумевал распределение нагрузки между поколениями, отраслями и территориями. Расходы на выплату пенсий осуществлялись как за счет взносов работодателей, так и за счет дотаций госбюджета. Коэффициент замещения, т. е. показатель достаточности пенсионного обеспечения, был очень низок.

На сегодняшнем этапе развития социальной политики в России осуществляется переход от преимущественно социального обеспечения к преимущественно социальному страхованию.

Начиная с 1998 г. правительством России был предпринят ряд последовательных действий по реформированию советской системы пенсионного обеспечения, которые проявились в принятии в 2001 г. основополагающих законов, сформировавших современную структуру системы пенсионного страхования в России, на основе чего можно говорить о формировании системы пенсионного страхования.

Постановлением Правительства РФ от 20 мая 1998 г. № 463 «О Программе пенсионной реформы в Российской Федерации» было введено понятие смешанной системы пенсионного

обеспечения, которая включает государственное пенсионное страхование и государственное пенсионное обеспечение. То есть законодательно были введены два понятия. Пенсионное страхование в классическом понимании — это система ослабления риска потери доходов пенсионеров, финансируемая совместно участниками процесса общественного производства. Пенсионное обеспечение — это деятельность государственных органов по устранению угрозы снижения уровня жизни любых категорий населения путем предоставления денежной помощи.

Далее были приняты федеральные законы от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации». Согласно ФЗ № 166, в России вводилось понятие пенсии по государственному пенсионному обеспечению. По этому закону пенсии по государственному пенсионному обеспечению в России остаются, но государство обеспечивает ими только федеральных государственных гражданских служащих. Для остальных граждан важнейшим элементом пенсионирования остается государственное пенсионное страхование, основанное на текущем перераспределении средств между поколениями. Однако утверждать, что такая проблема пенсионного обеспечения характерна только для нашей страны, было бы неверно. Так, например, пенсионная система Великобритании — одна из старейших систем социального страхования в мире, но и она два раза (по итогам доклада комиссии Бевериджа в 1944 г. и реформ 1982–1986 гг.) подвергалась глобальной перестройке.

Проведенные параллели позволяют обоснованно говорить о возникновении проблем пенсионного обеспечения и необходимости трансформации пенсионных систем одновременно во многих странах.

Автор придерживается мнения, что изменение систем пенсионирования является общемировой тенденцией, проявившейся одновременно во всех странах мирового сообщества. Основные предпосылки реформирования системы

пенсионного обеспечения являются также очень схожими: увеличение продолжительности жизни; низкий пенсионный возраст; распространение практики досрочных пенсий; несовершенство распределительной системы.

Литература

1. Борисенко Н. Ю. Проблемы обеспечения финансовой устойчивости Пенсионного фонда России. М.: Финансы и кредит, 2004. 424 с.
2. Ерошенков С. Г. Рост стратегических инвесторов: Мировой опыт пенсионных реформ. М.: МАКС Пресс, 2000. 314 с.
3. Макарова Л. А. Пенсионное обеспечение: формирование накопительной составляющей: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2006. 21 с.
4. Малофеева И. Накопительная пенсионная система в странах Балтии // Соц. вестн. 2007. № 2. С. 73–82.
5. Реформа пенсионной системы: международный опыт и рекомендации для России / А. К. Джангурина и др.; под ред. П. В. Крючковой, А. В. Табаха. М.: ИИФ «СПРОС» КонфОП, 2003. 72 с.
6. Роик В. Модели социального страхования: ретроспективный и сопоставительный анализ // Человек и труд. 2004. № 11. С. 29–33.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЭФФЕКТИВНОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА МИРОВОГО СУДЬИ

Е. А. Стабровская

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
доцент кафедры гражданского и предпринимательского права
кандидат юридических наук
cat-stab@ya.ru

В работе рассматривается правовая природа института мировых судей, их функции как судей субъекта России, выделяются проблемы функционирования данного института и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: мировой судья, подсудность, участок мирового судьи.

The paper deals with the legal nature of the Institute of justices of the peace, their functions as judges of the subject of Russia, highlights the problems of the functioning of this institution and suggests ways to solve them.

Key words: magistrate, jurisdiction, district magistrate.

Важным звеном в системе судебной власти в настоящее время является институт мировых судей. Можно отметить, что на протяжении всей истории становления этого института мировые судьи являются важным звеном в системе правосудия, важнейшая конституционная задача которых — обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, что гарантируется ст. 18 и 46 Конституции РФ.

На протяжении всей отечественной истории мировые судьи представляли собой самостоятельный институт, выступая образцом справедливости и мудрости власти, в начале общественной, а затем уже государственной [3].

Пройдя большой путь развития, начиная от становления института мировых судей, претерпевая упразднения и завершая в итоге его полным восстановлением, корпус мировых судей представляет собой устоявшееся и важное звено судебной системы.

Являясь наиболее приближенными к населению, мировые судьи эффективно выполняют поставленную задачу по защите прав и свобод человека и гражданина, гарантированной Конституцией РФ [1].

Основное назначение института мировых судей состоит в упрощении доступа граждан к правосудию, что обеспечивается путем законодательного перераспределения подсудности дел между судами федерального уровня и мировыми судьями, а также специализации мировых судей на рассмотрении дел с невысоким материальным цензом и вытекающих из семейно-правовых отношений. Однако незначительный характер гражданских дел не означает, что данная категория дел является легкой и простой при осуществлении судопроизводства.

Согласно статистике по судебной практике судов общей юрисдикции, в последние пять лет мировые судьи рассматривают 75–85 % гражданских дел, 45–50 % уголовных и 90–95 % административных дел [4]. Данные цифры говорят сами за себя: у мировых судей накоплен богатый опыт, который можно обобщать и использовать при рассмотрении судебных дел. Но вместе с тем появились и проблемы, над которыми нужно работать.

Одной из компетенций мирового судьи является рассмотрение имущественных споров при цене иска менее 50 тыс. руб., в частности споров о разделе совместно нажитого имущества между супругами.

Согласно ст. 256 ГК РФ, «имущество, нажитое супругами во время брака, является их совместной собственностью, если договором между ними не установлен иной режим этого имущества. Имущество каждого из супругов может быть признано судом их совместной собственностью, если будет установлено, что в течение брака за счет общего имущества супругов или личного имущества другого супруга были произведены вложения, значительно увеличивающие стоимость этого имущества (капитальный ремонт, реконструкция, переоборудование и т. д.).».

Мы, как и множество других цивилистов, поддерживаем точку зрения профессора Л. В. Туманова о том, что назревает необходимость увеличения верхнего предела суммы иска по делам о разделе имущества супругов, поскольку в большинстве случаев на практике имущество супругов явно превышает 50 тыс. руб.

Невозможно не согласиться с вышесказанным мнением, так как супруги во время нахождения в законном браке могут приобрести совместно мебель, бытовую технику либо произве-

сти улучшение, такое как капитальный ремонт квартиры. Все перечисленные объекты в большинстве случаев превышают предел цены иска, установленный для данной категории дел.

Также необходимо отметить, что данная проблема уже не единожды обсуждалась на различных уровнях. Рассмотреть вопрос о повышении максимального размера исковых требований по имущественным спорам, возникающим в сфере защиты прав потребителей, подсудным мировым судьям, президент РФ поручил после майского заседания Госсовета. Поручение надлежало выполнить до 30 июня 2017 г. Но законопроект пока нет. Предполагается, что порог увеличится до 100 тыс. руб.

Идею вдвое увеличить ценовой порог споров имущественного характера, которые могут рассматривать мировые судьи, в конце мая 2017 г. высказывал председатель ВС Вячеслав Лебедев. Он объяснил такой шаг возросшим уровнем потребительских цен на движимое и недвижимое имущество

Но, учитывая всю рациональность и необходимость выше-рассмотренного изменения подсудности, необходимо также иметь в виду и большую нагрузку, возлагаемую на судью. Данную проблему поднимает и К. В. Рыбкина в своей работе «Мировой судья как звено в судебной системе» [5].

Следует отметить, что мировые судьи осуществляют свою деятельность в пределах своих судебных участков. Количество таких участков определяется законом субъекта РФ, зависит от численности населения данного района и не учитывает количество юридических лиц, зарегистрированных на данной территории.

Кроме того, нагрузка мировых судей зависит не только от количества рассматриваемых дел, но и от сроков, определенных для рассмотрения и разрешения гражданских дел (которые составляют месяц), и почтовой корреспонденции, поступающей и отправляемой еженедельно.

На сегодняшний день теоретиками и практиками предлагается достаточно различных направлений для снижения нагрузки на мирового судью, в том числе увеличение количества участков мирового судьи. На наш взгляд, наиболее эффективно, экономично и рационально трансформировать

институт мирового судьи по образу функционирования районного суда, «отойдя» от деления на судебные участки.

Все сказанное вытекает и формируется из современных реалий общества, так как правоотношения между его членами постоянно меняются в зависимости от потребностей общества.

Кроме того, кадровое обеспечение института мировых судей играет значимую роль в осуществлении мировым судьей своих функций. На судебном участке мирового судьи действуют секретарь судебного участка и секретарь судебного заседания. Обязательное введение штатной единицы помощника мирового судьи законодательно не закреплено и остается на усмотрение органов государственной власти субъекта Федерации, которые, в свою очередь, принимают решения исходя из финансовых возможностей бюджета региона.

Таким образом, вопросы организации работы мирового судьи на современном этапе требуют доработки, учитывая нынешнее состояние потребностей общества, так как меняются современные реалии и потребности общества. Корпус мировых судей на сегодняшний день представляет собой важное звено в системе правосудия. Установленная им подсудность ни в коем случае не умаляет роль института мировых судей, а наоборот, это сформировало большой опыт при осуществлении судопроизводства и востребованность. Мировой судья по праву является важным звеном в судебной системе, о чем пишется и публикуется множество работ как профессоров, так и молодых ученых.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ).
2. О мировых судьях в Российской Федерации: федеральный закон от 17.12.1998 г. № 188-ФЗ [электронный ресурс] // СПС «Консультант-Плюс».
3. Акопян А. З. Эффективность работы мирового судьи и критерии ее оценки // Инновационная наука. 2016. № 3.
4. Судебные и нормативные акты РФ [электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru> <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4891> (дата обращения: 01.07.2019).
5. Рыбакина К. В. Мировой судья как звено в судебной системе. М., 2010.

СТАТИСТИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ ГОРОДОВ-МИЛЛИОННИКОВ НА РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ

В. В. Глинский

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
заведующий кафедрой статистики
доктор экономических наук, профессор
v.v.glinskij@nsuem.ru

Л. К. Серга

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
доцент кафедры статистики
кандидат экономических наук, доцент
l.k.serga@nsuem.ru

В работе представлен результат исследования влияния агломерационных и урбанизационных процессов на экономическое развитие региона. На основе типологии субъектов РФ по принципу включенности в их состав городов-миллионников и сравнительного анализа сделан вывод об отсутствии значимого влияния городов-миллионников на опережающее экономическое развитие своих регионов в сравнении с другими. Указанный тезис подтверждается выполненной типологией субъектов РФ на основе матричного метода по уровню среднедушевого валового регионального продукта. Агломерационные процессы, положенные в основу государственной политики территориального развития, ведут к усилению дифференциации регионов. Неоднозначное влияние данного фактора также доказано в работе.

Ключевые слова: экономическое развитие, урбанизация, агломерация, города-миллионники, валовой региональный продукт, стратегия пространственного развития.

The paper presents the result of a study of the impact of agglomeration and urbanization processes on the economic development of the region. Based on the typology of the constituent entities of the Russian Federation, on the basis of the inclusion of a million-plus city and a comparative analysis, it is concluded that there are no significant effects of million-plus cities on the faster economic development of their regions in comparison with others. This thesis is confirmed by the typology of the constituent entities of the Russian Federation based on the matrix method in terms of per capita gross regional product. The agglomeration processes underlying the state policy of territorial development lead to increased differentiation of regions. The ambiguous influence of this factor is also proved in the work.

Key words: economic development, urbanization, agglomeration, million-plus cities, gross regional product, spatial development strategy.

Нестабильность глобальной экономической системы определяет ценность разработки оптимальных пространственных моделей экономической деятельности и новых механизмов территориального управления. Проявлением таких оптимизационных процессов выступают агломерационные процессы, характеризующиеся переходом к крупным объединениям поселений типа мегаполисов или агломераций.

Современные тренды пространственного развития таковы, что:

- процесс урбанизации и вклад мегаполисов и агломераций в развитие экономики страны с каждым годом усиливается;
- общемировой тенденцией является концентрация населения и экономики в крупнейших формах расселения, среди которых ведущие позиции занимают крупнейшие городские агломерации [5];
- в настоящее время процессы урбанизации приняли гало-пирующие темпы, и в экономически развитых странах мира все более заметно превосходство крупных городов (рис. 1а);
- характерной чертой современной урбанизации в развитых странах мира считается уже не столько формирование и развитие крупных городов, сколько высокая интенсивность протекания процессов субурбанизации — появление новых пространственных форм в виде городских агломераций, конурбаций, мегаполисов, мегарегионов, урбанизованных регионов (рис. 2).

Не отстает от мировых трендов и Российская Федерация (рис. 1б). Это проявляется и в инструментах и механизмах, принимаемых и применяемых органами управления всех уровней: от федеральных до муниципальных.

Основными документами, определяющими социально-экономическое, в том числе пространственное, развитие регионов Российской Федерации являются:

- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р) [4];
- Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. (утв. распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 г. № 207-р) [5];

— стратегии социально-экономического развития отдельных субъектов и муниципальных образований Российской Федерации (в частности, для Новосибирской области — Стратегия социально-экономического развития на период до 2030 г. (утв. постановлением правительства Новосибирской области от 19.03.2019 г. № 105-п)) [6].

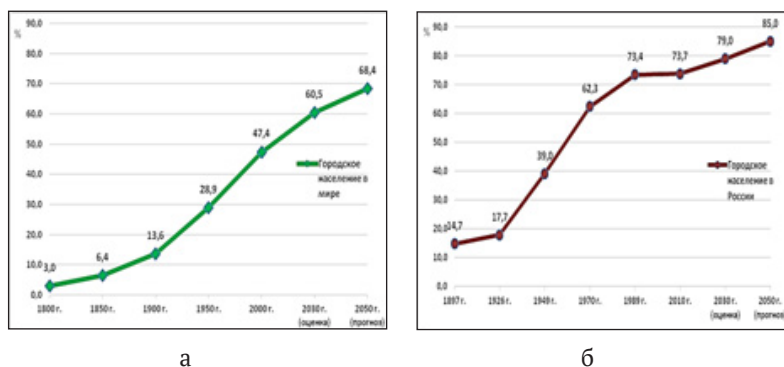


Рис. 1. Динамика и прогноз доли городского населения в мире и в России в XIX–XXI вв.: а — мировой тренд; б — российский тренд

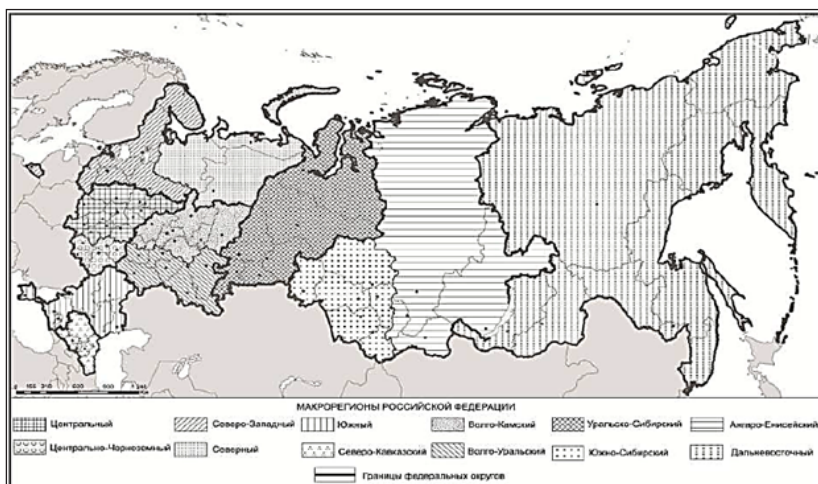


Рис. 2. Размещения макрорегионов Российской Федерации [5]

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. определены опорные точки роста:

- многополярное развитие территории страны и формирование новых зон опережающего развития;
- крупные города как основные зоны модернизации в слабозаселенных регионах востока страны;
- развитие отдельных регионов.

В частности, для развития Сибири предполагается следующее:

- поддержка инновационного потенциала ведущих научных и образовательных центров Сибири, прежде всего г. Новосибирска, г. Томска;

- основу для инновационного развития экономики Сибири составляет накопленный потенциал академической и отраслевой науки и образования г. Новосибирска, г. Томска и г. Омска (в части промышленных технологий, биогенетики и биотехнологий, медицины и фармацевтики, информационных, промышленных и ядерных технологий);

- в Южной Сибири — интенсивное развитие агропромышленного сектора, опирающегося на сельскохозяйственные ресурсы Алтайского края, юга Новосибирской и Омской областей [4].

Принятая Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. базируется на оптимизации пространственной модели экономической деятельности, которая предполагает развитие перспективных центров экономического роста, формирование макрорегионов и развитие крупнейших и крупных городских агломераций. В свою очередь, Стратегия пространственного развития выступает платформой для Стратегии модернизации экономики Российской Федерации.

Целью пространственного развития Российской Федерации является обеспечение ее устойчивого и сбалансированного пространственного развития, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также на обеспечение национальной безопасности страны [5].

В числе задач для достижения цели выделены:

1. Сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации, а также снижение внутрирегиональных социально-экономических различий:

— за счет усиления межрегионального сотрудничества и координации социально-экономического развития субъектов РФ в рамках 12 макрорегионов Российской Федерации (Южно-Сибирский макрорегион включает Республику Алтай, Алтайский край, Кемеровскую область, Новосибирскую область, Омскую область, Томскую область);

— за счет развития перспективных крупных центров экономического роста Российской Федерации — городов, образующих крупные городские агломерации и крупнейшие городские агломерации, которые обеспечат вклад в экономический рост Российской Федерации более 1 % ежегодно (г. Новосибирск, г. Омск), перспективных центров экономического роста — от 0,2 до 1 % ежегодно (г. Барнаул, г. Кемерово, г. Новокузнецк, г. Томск);

2. Обеспечение расширения географии и ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития Российской Федерации за счет социально-экономического развития перспективных центров экономического роста, в которых сложились условия для формирования научно-образовательных центров мирового уровня (г. Новосибирск — г. Кольцово, г. Томск).

Для оценки текущего состояния уровня развития выделенных в Стратегии пространственного развития макрорегионов Российской Федерации проведена их типология по темпу прироста ВРП (интегральной характеристики уровня развития экономики макрорегиона как суммы ВРП субъектов, входящих в состав макрорегиона) и вкладу в развитие страны по данным 2017 г. Типология выполнена в формате модифицированной матрицы VCG (рис. 3). По оси *OX* матрицы отражена относительная доля ВРП макрорегиона по сравнению со средней долей (для совокупности из 12 макрорегионов средняя доля составляет 0,083 и соответствует критической точке), по оси *OY* — темп прироста ВРП макрорегиона, критическая

точка — темп прироста суммарного ВРП по Российской Федерации (1,8 %).

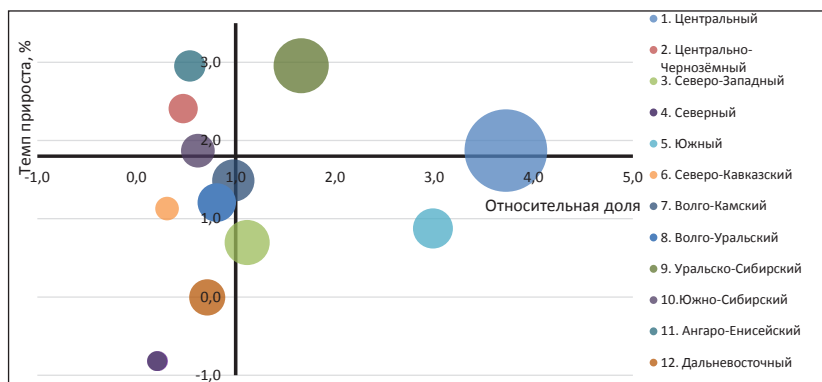


Рис. 3. Типология макрорегионов Российской Федерации по темпу прироста ВРП и вкладу в развитие страны в 2017 г.

Результат типологии свидетельствует о том, что только два макрорегиона, а именно Уральско-Сибирский и Центральный, можно отнести к группе с высоким темпом прироста ВРП и значительным вкладом в российскую экономику. Северо-Западный и Южный макрорегионы входят в группу с низким темпом прироста, но высоким вкладом в экономику. Большинство макрорегионов отстают от среднероссийского уровня экономического развития. Такая ситуация связана с существенным различием макрорегионов как по размеру территории и населения, так и по вкладу в российскую экономику.

Основной проблемой достижения цели устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации через управление макрорегионами, крупнейшими агломерациями, расположенными на территории различных субъектов Федерации, выступает то, что не определены принципы и инструменты гармонизации целей и стратегий социально-экономического развития субъектов, входящих в макрорегионы, не установлены законодательно административные центры и механизмы управления субъектами.

К тому же процессы глобализации очень сложны, неоднозначны, противоречивы и разнонаправлены. С одной стороны, наблюдается концентрация экономического, научного потенциала и трудоспособного населения в крупных городах, вследствие чего органами власти принимаются неверные экономические и политические решения, формируются определенные стереотипы управления. С другой — происходит увеличение социально-территориальных различий и поляризация в отношении отсталых и передовых территорий, в отношении городов и пригородов, что ведет к увеличению уровня межрегионального социально-экономического неравенства, росту демографической нагрузки на трудоспособное население в большинстве субъектов Российской Федерации, ухудшению демографической ситуации, снижению рождаемости, ухудшению экологических условий жизни населения.

Вследствие этого возрастает потребность в проведении экономико-статистической оценки взаимосвязи агломерационных процессов и экономического развития региона.

Цель данного исследования — подтвердить или опровергнуть мнение о том, что города-миллионники определяют опережающее экономическое развитие своих регионов в сравнении с другими.

Для оценки влияния процесса укрупнения и урбанизации на экономический рост субъекта Российской Федерации выделены три типа субъектов:

- 1) мегаполисы (в Российской Федерации их два — г. Москва, г. Санкт-Петербург);
 - субъекты Российской Федерации, включающие в свой состав города-миллионники (14 единиц);
 - субъекты Российской Федерации, не имеющие в своем составе городов-миллионников (66 единиц).

В табл. 1 представлена численность населения субъектов Российской Федерации, в состав которых входят мегаполисы и города-миллионники. С сентября 2018 г. в Российской Федерации таких субъектов 16 из 82.

Таблица 1

**Субъекты Российской Федерации, в состав которых входит город
с численностью населения более миллиона человек в 2018 г.**

Субъект РФ, в состав которого входит город-миллионник	Город- миллионник	Численность постоян- ного населения на 1 января 2018 г., тыс. чел.		Доля города- миллион- ника в чис- ленности населения субъекта, %
		субъекта	города- миллион- ника	
Город федераль- ного значения Москва	г. Москва	12 506,5	12 506,5	100,0
Город федераль- ного значения Санкт-Петербург	г. Санкт- Петербург	5351,9	5351,9	100,0
Краснодарский край	г. Краснодар	5603,0	1000,0	17,8
Свердловская область	г. Екатерин- бург	4325,0	1468,8	34,0
Ростовская область	г. Ростов- на-Дону	4221,0	1130,3	26,8
Республика Башкортостан	г. Уфа	4063,0	1120,5	27,6
Республика Татарстан	г. Казань	3895,0	1243,5	31,9
Челябинская область	г. Челябинск	3493,0	1202,4	34,4
Нижегородская область	г. Нижний Новгород	3235,0	1259,0	38,9
Самарская область	г. Самара	3193,0	1163,4	36,4
Красноярский край	г. Красноярск	2876,0	1090,8	37,9
Новосибирская область	г. Новоси- бирск	2789,0	1612,8	57,8
Пермский край	г. Пермь	2623,0	1051,6	40,1
Волгоградская область	г. Волгоград	2521,0	1013,5	40,2
Воронежская область	г. Воронеж	2333,0	1047,5	44,9
Омская область	г. Омск	1960,0	1172,1	59,8

Численность населения Москвы и Санкт-Петербурга значительно превосходит численность населения остальных городов-миллионников и их субъектов, и по международному критерию они с полным правом могут быть отнесены к мегаполисам.

В рамках экономического пространства Российской Федерации мегаполисы Москва и Санкт-Петербург формируют отдельные субъекты Федерации и их влияние на развитие региона составляет 100 %. С другой стороны, их вклад в состав Федерации — всего 2 % от общего количества субъектов, поэтому их можно считать выбросами в формировании закономерности, в связи с чем они выделены в отдельный тип.

Данные табл. 2 свидетельствуют об опережающем росте только мегаполисов. В сравнении субъектов с миллионниками и субъектов без таких городов выигрывают последние. В этой группе коэффициент естественной убыли меньше и индекс физического объема ВРП выше.

Таблица 2

**Сравнение основных демографических
и экономических показателей субъектов Российской Федерации
в разрезе выделенных типов**

Группа субъектов	Число субъектов, 2018 г.	Доля населения на 01.01.2019	Доля ВРП, 2016 г.	Темп роста численности населения, 2017 г. к 2016 г., %	Естественный прирост, промилле		Индекс физического объема ВРП, 2016 г. к 2015 г.
					2016	2017	
Мегаполисы	2	12,3	26,1	100,9	1,8	1,1	101,7
Субъекты с городами-миллионниками	14*	32,1	26,6	99,9	-0,5	-1,5	100,0
Субъекты без городов-миллионников	66	55,7	47,4	99,9	-0,2	-1,0	100,5
Итого	82	100,0	100,0	100,1	-0,01	-0,9	100,8

Анализ динамики интегральной характеристики уровня развития экономики региона (ВРП) в разрезе выделенных

типов дает первую оценку влияния урбанизационных и агломерационных процессов на экономический рост субъектов Российской Федерации. К тому же для элиминирования влияния инфляции использован индекс физического объема ВРП.

Динамика базисного индекса физического объема ВРП с 1998 по 2016 г. в разрезе выделенных типов субъектов (рис. 4а) подтверждает экономическое развитие первых двух групп более высокими темпами по сравнению с третьей группой субъектов, однако динамика индекса физического объема ВРП в цепном варианте (рис. 4б) свидетельствует о большей стабильности роста экономики в третьей группе по сравнению с первыми двумя (стандартное отклонение ниже в 1,78 раза по сравнению с первой группой и почти в 1,5 раза со второй).

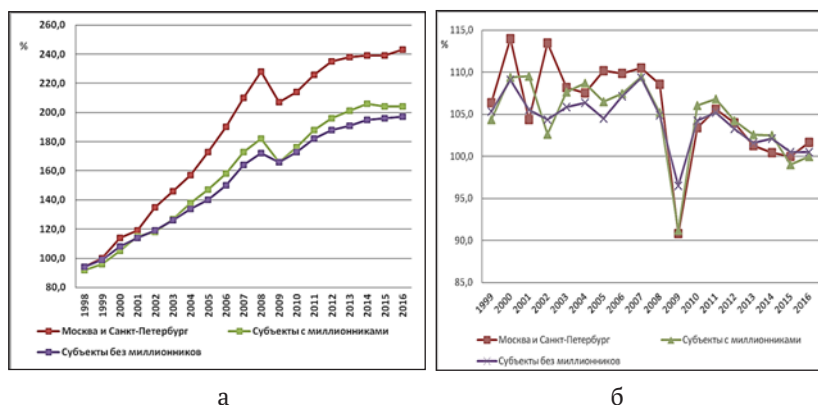


Рис. 4. Динамика индекса физического объема ВРП с 1998 по 2016 г. по группам субъектов Российской Федерации:
а — базисный вариант расчета; б — цепной вариант расчета

Уровень социально-экономического развития региона определяется не только и не столько показателем ВРП, сколько показателем «ВРП на душу населения», в первую очередь характеризующим уровень жизни населения. Поэтому для подтверждения выводов, полученных исходя из анализа табл. 2, проведена типология 82 субъектов Российской Федерации в координатах «Темп прироста среднедушевого уровня ВРП — Соотношение ВРП на душу населения субъекта со среднерос-

сийским среднедушевым уровнем ВРП» и построена матрица за 2016 г. (рис. 5). По оси OX — соотношение уровня регионального среднедушевого ВРП со среднероссийским, критическая точка равна 1 (значение равенства уровня показателя по субъекту со среднероссийским уровнем). По оси OY — темпы прироста среднедушевого ВРП субъекта, критическая точка равна 5,1 % — значение темпа прироста среднедушевого уровня ВРП в Российской Федерации.

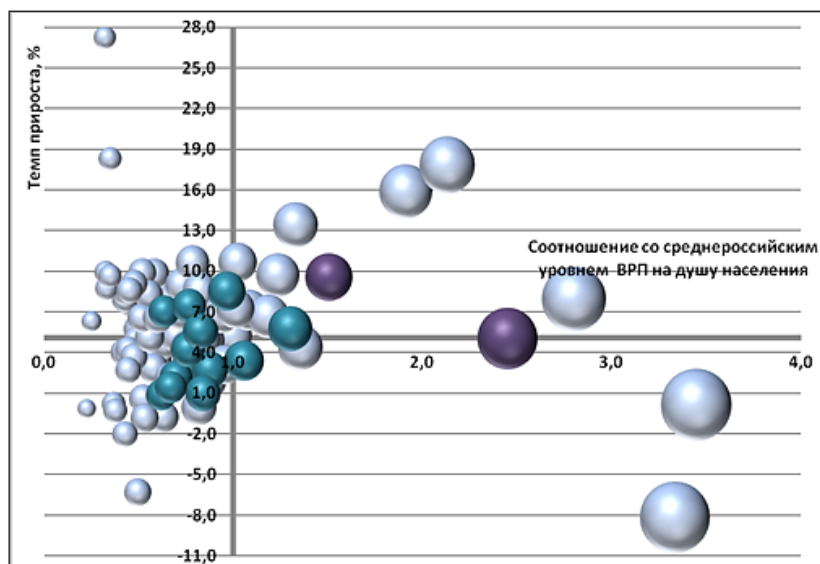


Рис. 5. Типология субъектов Российской Федерации в 2016 г.

На основании матрицы можно сделать вывод о том, что уровень жизни населения и развитие субъекта в целом не зависят от того, находится ли в нем город-миллионник или нет.

Выделено четыре типа субъектов, по аналогии с матрицей BCG. Распределение по квадрантам матрицы субъектов с городами-миллионниками дает следующие результаты:

- в первый квадрант «Высокий темп прироста — Высокий уровень регионального среднедушевого ВРП по сравнению со среднероссийским» вошли г. Санкт-Петербург, Свердловская область и Красноярский край;

— второй квадрант «Низкий темп прироста — Высокий уровень регионального среднедушевого ВРП по сравнению со среднероссийским» формируют г. Москва и Республика Татарстан;

— третий квадрант «Низкий темп прироста — Низкий уровень регионального среднедушевого ВРП по сравнению со среднероссийским» включает Воронежскую, Волгоградскую, Самарскую, Челябинскую, Омскую области, Краснодарский край, Республику Башкортостан, Пермский край;

— в четвертый квадрант «Высокий темп прироста — Низкий уровень регионального среднедушевого ВРП по сравнению со среднероссийским» вошли Ростовская, Нижегородская и Новосибирская области.

Если рассматривать всю совокупность субъектов, то даже в такие группы, которые формируются в I и II квадрантах, входит большое количество субъектов без городов-миллионников, к тому же доля и темпы роста по некоторым из них превосходят субъекты, имеющие города-миллионники.

Половина субъектов с городами-миллионниками в своем составе относятся к типу «Низкий темп прироста — Низкий уровень регионального среднедушевого ВРП по сравнению со среднероссийским», такая ситуация не может свидетельствовать об опережающем развитии субъекта и тем более о положительном влиянии города-миллионника. В данном случае это скорее проявление негативного воздействия крупных городов на сельские территории и малые города.

Несмотря на ускоренные темпы экономического роста агломераций и регионов с городами-миллионниками по сравнению с другими территориями, уровень жизни населения в них в целом ниже, чем в прочих пространственных формированиях, в результате усиления дифференциации уровня доходов отдельных слоев населения.

Таким образом, тезис об опережающем социально-экономическом развитии территории в результате создания на ней крупных агломераций и/или дальнейшего объединения вокруг них близлежащих регионов с целью формирования экономических мегарегионов не подтвердился.

Несмотря на ускоренные темпы экономического роста агломераций и регионов с городами-миллионниками по срав-

нению с другими территориями, уровень жизни населения в них в целом ниже, чем в прочих пространственных формированиях, в результате усиления дифференциации уровня доходов отдельных слоев населения, что противоречит основной цели Стратегии пространственного развития РФ. Происходят увеличение социально-территориальных различий и поляризация отсталых и передовых субъектов, территорий городов и пригородов [7; 9].

Влияет ли территориальная дифференциация на уровень жизни населения, показывает нижеприведенный анализ зависимости между уровнем территориальной дифференциации субъектов Российской Федерации и темпом прироста среднедушевого ВРП (рис. 6).

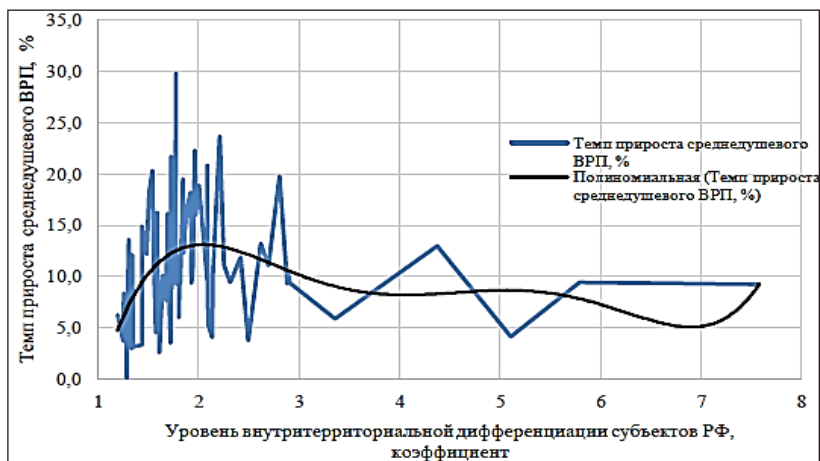


Рис. 6. Зависимость между уровнем территориальной дифференциации субъектов РФ и темпом прироста среднедушевого ВРП в 2015 г.

Выбор теоретической модели зависимости на основе максимального коэффициента детерминации позволил выделить оптимальную модель полинома пятой степени:

$$y = 0,0902 x^5 - 2,0375 x^4 + 17,4820 x^3 - 70,4920 x^2 + 130,7600 x - 76,6180,$$

где y — темп прироста среднедушевого ВРП субъекта РФ;

x — уровень внутритерриториальной дифференциации социально-экономического развития субъекта РФ.

В соответствии с моделью максимальное значение y (темпы прироста среднедушевого ВРП) принимает при $x = 2,001$. Уровень дифференциации, равный 2,001, является границей (критической точкой) типологии субъектов РФ на две группы:

— субъекты (53), рост экономики которых стимулируется дифференциацией социально-экономического развития (коэффициент корреляции (r) равен 0,447);

— субъекты (21), высокий уровень дифференциации в которых дестимулирует экономический рост ($r = -0,192$).

Это доказывает влияние территориальной дифференциации социально-экономического развития субъектов РФ на прирост среднедушевого ВРП в регионе. Дифференциация с уровнем ниже 2,001 является стимулом, в остальных случаях выступает тормозом роста экономики России [1; 2].

Таким образом, в качестве вывода можно отметить, что, несмотря на мировые тенденции к росту мегаполисов и созданию метрополитенских территориальных образований с целью роста экономики и формирования новых рынков сбыта, данные процессы еще недостаточно изучены и требуют дальнейших глубоких исследований с использованием как экономической, так и социологической информации.

Литература

1. Глинский В. В., Серга Л. К. Анализ влияния территориальной дифференциации социально-экономического развития на рост экономики России // Актуальные направления научной мысли: проблемы и перспективы: сб. мат-лов V Всерос. научно-практ. (нац.) конф. 2018. С. 78–85.
2. О направлениях воздействия территориальной дифференциации на экономический рост / В. В. Глинский и др. // Вестн. НГУЭУ. 2018. № 4. С. 64–71.
3. Глинский В. В., Серга Л. К., Булкина А. М. Дифференциация муниципальных образований как фактор экономического развития территорий // Вопр. статистики. 2016. № 8. С. 46–52.
4. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р).
5. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 г. № 207-р).
6. Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2030 года (утв. постановлением Правительства Новосибирской области от 19.03.2019 г. № 105-п).

7. Clusterization Economy as a Way to Build Sustainable Development of the Region / V. Glinskiy et al. // Procedia CIRP. 2016. С. 324–328.
8. Investigation of Correlation between the Regions Sustainability and Territorial Differentiation / V. Glinskiy et al. // Procedia Manufacturing. 2017. Т. 8. С. 323–329.
9. Methodological Approach to Modelling of Economic Growth of Innovative Economy of the Region / V. Glinskiy et al. // Information. 2017. Т. 20. № 10. С. 7171–7178.
10. Мировой демографический барометр «Демоскоп weekly» [электронный ресурс]. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2018/0775/barom02.php> (дата обращения: 29.04.2019).
11. Официальный сайт Росстата [электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 12.01.2019).
12. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2018). World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, Online Edition. POP/DB/WUP/Rev.2018/1/F19-F20.

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

К. А. Зайков

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
старший преподаватель кафедры статистики
k.a.z.ajkov@nsuem.ru

Е. В. Макаридина

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
старший преподаватель кафедры статистики
e.v.makaridina@nsuem.ru

В статье дается краткий обзор основных проблем информационной поддержки принятия управленческих решений на муниципальном уровне различными стейкхолдерами: органами государственного и муниципального управления и бизнесом.

Ключевые слова: статистика, управленческие решения, информационное обеспечение, муниципальная статистика, стратегическое планирование.

The article gives a brief overview of the main problems of information support for managerial decision-making at the municipal level by various stakeholders: state and municipal government bodies and business.

Key words: statistics, management decisions, information support, municipal statistics, strategic planning.

Принятие решений различными стейкхолдерами, будь то представители бизнеса или органы всех уровней государственного управления, является сложным, длительным и рискованным процессом, осуществление которого возможно только при наличии полной, достоверной, актуальной и корректной информационной базы, которая позволяет создать базу для управленческого решения и снизить степень неопределенности. Основополагающим элементом этой информационной базы являются официальные статистические данные.

На современном этапе развития российская государственная статистика в большей степени традиционно ориентирована на обеспечение информацией органов государствен-

ного управления федерального и регионального уровня. Степень полноты и разработанности программ статистического наблюдения на уровне муниципальных образований существенно ниже; в то время как и здесь принятие управленческих решений должно опираться на максимально объективную оценку текущей социально-экономической ситуации. Существует серьезная проблема в недостатке официальных исследований, направленных на удовлетворение информационных потребностей самых различных муниципальных стейкхолдеров: властных органов, бизнес-сообщества, НКО, населения.

1. Проблемы информационного обеспечения принятия управленческих решений органами государственной и муниципальной власти.

Главные требования к стратегическим документам в Российской Федерации закреплены в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1], в котором прорабатываются отдельные аспекты социально-экономического развития субъектов РФ и обеспечивается взаимоувязка и целостность стратегических документов на траектории «Федерация — регион — муниципальное образование» [2].

Согласно Федеральному закону, к документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, относятся:

- 1) стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- 2) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- 3) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;
- 4) бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;
- 5) муниципальные программы.

Однако в данном Федеральном законе сказано, что требования к порядку разработки, утверждения (одобрения) и содержанию документов стратегического планирования

на уровне муниципального образования разрабатываются и утверждаются органами местного самоуправления, что лишает возможность унификации этих документов, требований к ним, а также к формированию статистической информационной базы на всей территории страны.

На уровне субъекта Федерации конкретные требования к формированию стратегических документов социально-экономического развития представлены в Методических рекомендациях Министерства экономического развития РФ [3]. В приложении № 1 к этому документу представлен Примерный перечень показателей, рекомендуемых для включения в разделы стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. Нами проведен анализ этих показателей на предмет их разработки на муниципальном уровне.

Таблица 1

**Примерный перечень показателей, рекомендуемых
для включения в разделы стратегии социально-экономического
развития субъекта Российской Федерации и их разработка
на муниципальном уровне**

Блок показателей	Число показателей (групп показателей) в Методических указаниях	Число показателей (групп показателей), которые разрабатываются на муниципальном уровне
Развитие человеческого капитала и социальной сферы	31	28
Экономическое развитие	20	8
Развитие научно-инновационной сферы	6	0
Рациональное природопользование и охрана окружающей среды	6	2
Развитие межрегиональных и внешнеэкономических связей	4	0
Пространственное развитие (в разрезе субъекта Российской Федерации и муниципальных образований)	14	11
Кадровое обеспечение экономики субъекта Российской Федерации	6	3
Итого	87	52

Как видно из табл. 1, далеко не все покатили на данный момент разрабатываются Росстатом и ведомственной статистикой. Так, из 87 показателей (групп показателей) на муниципальном уровне представлено только 52.

В целях удовлетворения потребностей государства официальной статистической информацией Правительством РФ ежегодно утверждается Федеральный план статистических работ, который содержит актуальный перечень статистических показателей с определением уровня их агрегирования, описанием группировок информации согласно классификационным признакам, периодичностью сбора информации и сроками предоставления и распространения официальной статистической информации конечным пользователям [4]. Всего план содержит 1136 работ, из которых 519 выполняются непосредственно Росстатом и его территориальными органами, 385 — работы, выполняемые другими субъектами официального статистического учета (субъекты ведомственной статистики), а также 232 работы по показателям оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (171) и органов местного самоуправления (61), разрабатываемые Росстатом и другими субъектами официального статистического учета.

В то же время слабо разработанной является муниципальная статистика: Федеральный план статистических работ включает лишь 127 показателей, 101 из которых разрабатывается непосредственно Росстатом, а 26 — другими субъектами статистического учета.

Таким образом, главная проблема формирования информационной базы на уровне муниципального образования — ограниченность социально-экономических параметров, доступных для изучения статистическим учетом, что порождает проблемы информационного обеспечения принятия управленческих решений.

2. Проблема открытости статистических данных для принятия решений другими стейкхолдерами.

Однако не стоит забывать, что органы государственного и муниципального управления являются не единственными пользователями статистической информации. На основе ста-

тистических данных происходит принятие управленческих решений и на микроуровне — менеджментом отдельных предприятий и организаций.

Важной характеристикой здесь является открытость статистических данных. Во всем мире тренд на открытость статистических данных набирает популярность. Так, открытость и полноту статистических данных очень часто выделяют в качестве индикаторов «демократичности» общества, считается, что это способствует развитию социально-экономической и политической научной мысли и тем самым эволюции самого общества.

Вопросами повышения открытости данных во всем мире занимается Global Partnership for Sustainable Development Data (Глобальное партнерство по данным об устойчивом развитии, GPSDD) — сеть правительств, международных и общественных организаций, представителей частного сектора, объединивших усилия в целях обеспечения качественными данными всех сторон, заинтересованных в устойчивом экономическом и социальном развитии. Центральным действующим лицом в области измерения степени открытости данных является член GPSDD — Open Data Watch (США) — некоммерческая неправительственная организация, которая осуществляет инвентаризацию открытых статистических данных, занимается внедрением открытых систем данных, способствует росту потенциала развивающихся стран в этой области [5].

В целях проведения оценки охвата и открытости статистических данных в странах мира организацией ODW основан проект The Open Data Inventory (Открытая инвентаризация данных, ODIN). В рамках этого проекта происходит оценивание официальной статистики разных стран по нескольким параметрам, характеризующим охват и открытость данных путем проведения рейтингования. Исследование ODIN позволяет выявлять недостатки в статистическом учете и улучшать ситуацию с открытостью данных [6].

В первом раунде ODIN в 2015 г. оценке подверглись данные национальных статистических служб 125 стран мира, в том числе и России, а в 2018/2019 гг. было исследовано уже 178 стран.

Исследование проводится по следующим разделам статистики:

1. Социальная статистика:
 - 1.1. Статистика населения и естественного движения.
 - 1.2. Образовательные учреждения.
 - 1.3. Результаты обучения.
 - 1.4. Медицинские учреждения.
 - 1.5. Результаты лечения.
 - 1.6. Репродуктивное здоровье.
 - 1.7. Гендерная статистика.
 - 1.8. Правовая статистика.
 - 1.9. Статистика доходов и бедности.
2. Экономическая статистика:
 - 2.1. Национальные счета.
 - 2.2. Статистика труда.
 - 2.3. Индексы цен.
 - 2.4. Государственные финансы.
 - 2.5. Деньги и банковское дело.
 - 2.6. Международная торговля.
 - 2.7. Платежный баланс.
3. Статистика окружающей среды:
 - 3.1. Землепользование.
 - 3.2. Использование ресурсов.
 - 3.3. Использование энергии.
 - 3.4. Загрязнение.
 - 3.5. Условия жизни.

Эксперты ODIN выставляют баллы по разным критериям, включающим оценки полноты и охвата данных, а затем рассчитывается сводный балл. Результаты исследования для Российской Федерации представлены в табл. 2.

Таблица 2

**Место Российской Федерации в мировом рейтинге,
согласно результатам ODIN за 2015–2018 гг.**

Критерий	Год			
	2015	2016	2017	2018
Общая оценка	7	38	55	47
Полнота	7	23	17	17
Открытость	9	45	74	71

Как видно из табл. 2, Российская Федерация показала далеко не блестящие результаты, в 2018 г. страна заняла 47-е место в мире по полноте и открытости статистики среди 178 стран, при этом по открытости — 71-е место.

Среди основных проблем и недостатков Российской статистики можно выделить следующее:

- недостаточная дезагрегация статистических данных;
- недостаточная продолжительность временных рядов;
- проблема представления данных на региональном и муниципальном уровнях;
- недостаточно современные базы статистических данных.

Перечисленные выше проблемы региональной и федеральной статистики имеют больший масштаб на муниципальном уровне. Так, только 20 % показателей, участвующих в ODIN, разрабатываются на уровне муниципалитетов. Все это затрудняет процесс принятия управленческих решений органами власти в муниципальных образованиях.

Таким образом, главным заказчиком и потребителем статистической информации в России является государственная власть, причем преимущественно федерального и регионального уровня. Однако муниципальные стейкхолдеры также нуждаются в информационной опоре для принятия решений и заинтересованы в наличии корректных и актуальных социально-экономических данных. На данном этапе для обеспечения полноты, преемственности и сопоставимости официальных информационных массивов необходимо усилить и разнообразить практики межведомственного и муниципального обмена данными, разработать единый стратегический подход к оценке количественных и качественных показателей развития муниципальных образований.

Литература

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
2. Лосева А. В., Зайков К. А., Макаридина Е. В. К вопросу формирования статистического информационно-аналитического сопровождения

- разработки и мониторинга реализации стратегии социально-экономического развития региона // Учет и статистика. 2018. № 4 (52). С. 81–90.
3. Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации: приказ Минэкономразвития России от 23.03.2017 г. № 132 [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
 4. Об утверждении Федерального плана статистических работ (вместе с Федеральным планом статистических работ): распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 г. № 671-р [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
 5. Open Data Watch [электронный ресурс]. URL: <https://opendatawatch.com/>
 6. The Open Data Inventory [электронный ресурс]. URL: <http://odin.opendatawatch.com/>

ГОРОД-МИЛЛИОННИК КАК ФАКТОР ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

М. В. Пудова

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
доцент кафедры статистики
кандидат физико-математических наук
m.v.pudova@edu.nsuem.ru,

А. В. Лосева

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
доцент кафедры статистики
кандидат экономических наук
a.v.loseva@edu.nsuem.ru

В статье рассматривается вопрос выявления закономерностей процессов урбанизации и развития территорий в аспекте формирования крупных территориальных образований, называемых «городами-миллионниками». Сделан обзор задач и направлений современных исследований российских специалистов в области изучения взаимосвязи урбанизации и социально-экономического развития регионов России. В эмпирической части проанализированы социально-экономические характеристики субъектов Российской Федерации, имеющих города-миллионники в качестве региональных центров, с целью выявления общих черт и особенностей.

Ключевые слова: город-миллионник, региональное развитие, региональные диспропорции, урбанизация, межрегиональное сравнение.

The article deals with the issue of identifying patterns of urbanization and development of territories in the aspect of the formation of large territorial entities called «million-plus cities». The review of tasks and directions of modern researches of the Russian experts in the field of studying of interrelation of urbanization and social and economic development of regions of Russia is made. In the empirical part, the socio-economic characteristics of the subjects of the Russian Federation with million-plus cities as regional centers were analyzed in order to identify common features and peculiarities.

Key words: million-plus city, regional development, regional disparities, urbanization, interregional comparison.

Положительное влияние урбанизации, роста численности населения и экономик крупных городов на социально-эко-

номическое развитие территорий и государства в целом, как правило, не подвергается сомнению. Данное предположение традиционно является общепризнанной идеей зарубежных и российских исследователей. Однако относительно условий территориального развития отдельных конкретных стран, в том числе Российской Федерации, роль мегаполиса как катализатора развития экономической системы не совсем однозначна. Кроме повышения количественных характеристик экономического роста (ВРП на душу населения, объем инвестиций, производительность труда и т. п.), процесс урбанизации могут сопровождать усиливающиеся проблемы региональных неравенства и диспропорций, деформации отраслевой структуры, приводящие к импортозависимости, разрушение окружающей среды и другие проблемы, препятствующие устойчивому развитию национальной экономики.

В связи с этим на сегодняшний день существует довольно большое многообразие направлений исследований, подходов к моделированию, гипотез и теорий, объясняющих природу процесса формирования городов. Кроме того, научный интерес вызывает определение оптимального, равновесного их размера, способствующего экономическому росту.

Так, ряд исследований российских ученых посвящен выявлению закономерностей образования и роста российских городов и оценке соответствия этих процессов базовым теориям, в том числе в зависимости от региональных особенностей [1–4]. Проводятся исследования влияния урбанизации и крупных городов на социально-экономическое развитие регионов [6–8]. Отдельные исследования посвящены поиску критериев и моделированию оптимального территориального размещения городов для обеспечения устойчивости и сбалансированности развития [9; 10].

Таким образом, очевидно, что роль городов-миллионников на территории России неоднозначна: являются ли они источниками регионального развития или, наоборот, оттягивают ресурсы от периферии, вызывая его дисбаланс? Кроме того, надо предполагать, что роль такого города и характер

регионального развития могут существенно отличаться по территориям в зависимости от географического положения.

Проведем общую сравнительную характеристику субъектов Российской Федерации (РФ), имеющих на своей территории города-миллионники. Таких на территории страны 14, что меньше одной пятой от общего числа российских регионов. При этом мы не включаем в исследуемую совокупность города, имеющие особый статус — Москву и Санкт-Петербург. На основе данных официальной статистики [11; 12] рассмотрим основные характеристики отобранных регионов, отражающие разные стороны их социально-экономического положения, а также место города-миллионника в региональной системе. Цель такого сравнения — выявить характерные общие черты и отличительные особенности данных субъектов РФ, а также сделать своего рода рейтинг внутри их группы.

В первую очередь, состав отобранных регионов показывает определенную связь с географическим положением этих территорий. Большую группу соседних регионов с городами-миллионниками представляют восемь субъектов Приволжского (ПФО) и Уральского (УФО) федеральных округов. Близкорасположенными друг к другу являются также регионы Сибирского федерального округа (СФО). Соседними регионами являются три региона Южного федерального округа (ЮФО), к которым примыкает Воронежская область (Центральный федеральный округ — ЦФО). Географическое положение регионов, а также их численность не подтверждают существующую гипотезу о влиянии на процесс урбанизации таких факторов, как расстояние от г. Москвы и/или от государственной границы.

В табл. 1 представлена численность населения данных субъектов РФ.

Таблица 1

**Численность населения в субъектах РФ
с городами-миллионниками (на 01.01.2018 г.), тыс. чел.**

Федеральный округ	Субъект РФ	Численность населения субъекта РФ		Численность населения города-миллионника		
		значение	ранг	город	значение	ранг
ЦФО	Воронежская область	2333,8	13	Воронеж	1047,5	12
ЮФО	Краснодарский край	5603,4	1	Краснодар	990,2*	14
	Волгоградская область	2521,3	12	Волгоград	1013,5	13
	Ростовская область	4220,4	3	Ростов-на-Дону	1130,3	8
ПФО	Р. Башкортостан	4063,3	4	Уфа	1120,5	9
	Р. Татарстан	3894,3	5	Казань	1245,0	4
	Пермский край	2623,1	11	Пермь	1051,6	11
	Нижегородская область	3234,8	7	Нижний Новгород	1267,5	3
	Самарская область	3193,5	8	Самара	1163,4	7
УФО	Свердловская область	4325,3	2	Екатеринбург	1501,7	2
	Челябинская область	3493	6	Челябинск	1202,4	5
СФО	Красноярский край	2876,5	9	Красноярск	1091,6	10
	Новосибирская область	2788,8	10	Новосибирск	1612,8	1

* г. Краснодар рассматривается на 01.01.2018 г. как город-миллионник, учитывая высокие темпы роста численности населения.

Как видно из табл. 1, максимальное различие в численности населения городов-миллионников — более, чем в 1,5 раза. Гораздо большее разнообразие наблюдается в численности населения самих субъектов РФ, что свидетельствует не только о различии в масштабах, но и о разнотипности этих территорий.

Степень урбанизации внутри данных регионов отражают характеристики, представленные в табл. 2.

Таблица 2

**Характеристики степени урбанизации в субъектах РФ
с городами-миллионниками (на 01.01.2018 г.)**

Феде- раль- ный округ	Субъект РФ	Число муниципаль- ных образо- ваний		В том числе число городов		Доля сельского населения, %		Доля города- миллионника в численности населения региона, %	
		значе- ние	ранг	значе- ние	ранг	значе- ние	ранг	значе- ние	ранг
ЦФО	Воронежская область	479	5	14	11	21,8	9	44,9	3
ЮФО	Краснодарский край	426	8	25	4	45,1	1	17,7	14
	Волгоградская область	475	6	18	10	23,0	7	40,2	4
	Ростовская область	463	7	22	7	32,0	3	26,8	13
ПФО	Р. Башкортостан	895	2	20	9	37,9	2	27,6	12
	Р. Татарстан	956	1	23	6	23,2	2	31,9	11
	Пермский край	337	12	24	5	24,2	5	40,1	5
	Нижегородская область	380	10	27	3	20,5	11	39,2	6
	Самарская область	342	11	10	13	20,0	12	36,4	8
УФО	Свердловская область	94	14	46	1	15,2	14	34,7	9
	Челябинская область	319	13	29	2	17,3	13	34,4	10
СФО	Красноярский край	575	3	22	8	22,6	8	38,0	7
	Новосибирская область	490	4	13	12	21,0	10	57,8	2
	Омская область	424	9	5	14	27,3	4	59,8	1

Наиболее «урбанизированными» по данным критериям можно назвать оба региона Уральского федерального округа с наиболее низкой долей сельского населения и заметным преобладанием городов среди муниципальных образований. Что касается Новосибирской, Омской, а также Воронежской обла-

сти, здесь как раз наблюдается дисбаланс регионального развития с сосредоточением основных ресурсов в городе-миллионнике.

Также о региональных диспропорциях свидетельствует число других относительно крупных городов в субъекте РФ, в качестве которых мы рассматривали города с численностью от 90 тыс. чел. Наибольший дисбаланс с этой точки зрения наблюдается также в вышеупомянутых регионах: в Воронежской и Омской областях крупные города отсутствуют, а в Новосибирской области единственный относительно крупный город Бердск находится в непосредственной близости от города-миллионника, являясь как бы его продолжением. Половина субъектов РФ имеет 3–4 крупных города на своей территории (помимо города-миллионника). Лидер по данному показателю — Ростовская область, имеющая шесть крупных городов.

Далее в табл. 3 сравним распределение регионов по характеристикам социально-экономического развития, отражающим уровень жизни населения (среднедушевые денежные доходы), масштабы результата региональной экономики (ВРП на душу населения), уровень развития предпринимательства (число малых предприятий), а также возможности регионального бюджета (бюджетная обеспеченность).

Половина регионов в таблице (Воронежская область, Краснодарский край, Республика Башкортостан, Самарская, Челябинская, Новосибирская области) демонстрируют существенно разные результаты ранжирования по каждому из показателей. Это еще раз свидетельствует о том, что внутри данной совокупности субъектов РФ существуют разные типы, отличающиеся природой процессов урбанизации и особенно-стями социально-экономического развития.

Таблица 3

**Характеристики социально-экономического развития субъектов
РФ с городами-миллионниками (2017 г.)**

Федеральный округ	Субъект РФ	Среднедушевые денежные доходы, в месяц, руб.		ВРП на душу населения, руб.		Число малых предприятий на 10 тыс. чел. населения, на конец года		Бюджетная обеспеченность*, руб.	
		значение	ранг	значение	ранг	значение	ранг	значение	ранг
ЦФО	Воронежская область	29 327	5	370 610	10	158	9	48 931	11
ЮФО	Краснодарский край	33 136	2	398 397	7	145	11	52 985	8
	Волгоградская область	21 357	14	305 130	14	114	14	42 733	14
	Ростовская область	27 677	9	318 782	13	128	12	45 530	12
ПФО	Р. Башкортостан	28 442	7	343 509	11	127	13	49 467	10
	Р. Татарстан	31 719	3	543 522	2	193	5	73 868	2
	Пермский край	28 655	6	453 302	4	184	7	55 413	6
	Нижегородская область	30 742	4	388 809	8	190	6	54 149	7
	Самарская область	26 988	10	422 025	5	216	3	56 978	4
УФО	Свердловская область	35 289	1	495 116	3	241	2	60 767	3
	Челябинская область	23 397	13	385 560	9	200	4	50 950	9
СФО	Красноярский край	28 047	8	654 514	1	177	8	85 355	1
	Новосибирская область	25 313	11	409 763	6	296	1	55 968	5
	Омская область	25 223	12	331 088	12	156	10	44 785	13

* Доходы консолидированного бюджета субъекта РФ на душу населения.

В качестве завершающего этапа общего сравнительного анализа регионов с городами-миллионниками определим их суммарные ранги по комплексу показателей социально-экономического развития, отражающих степень урбанизации

(см. табл. 2), демографическую ситуацию (численность населения, коэффициенты естественного и миграционного приростов), уровень жизни населения (среднедушевые доходы, потребительские расходы, средняя оплата труда), уровень экономического развития (ВРП, инвестиции, результаты деятельности основных отраслей на душу населения, число малых предприятий, доходы консолидированного бюджета субъекта РФ и бюджетная обеспеченность). При этом для исключения случайных отклонений некоторые показатели из вышеперечисленных брались в виде средней за три года (2015–2017 гг.). Результаты ранжирования субъектов РФ соответственно суммарному рангу, представляющему комплексную оценку социально-экономического положения региона по 17 показателям, представлены в табл. 4.

Таблица 4

**Места субъектов РФ с городами-миллионниками
в ранжированном ряду соответственно комплексной оценке
социально-экономического положения (на 01.01.2018 г.)**

Субъект РФ	Место	Сумма рангов	Численность населения города-миллионника, тыс. чел.
Р. Татарстан	1	49	1245,0
Краснодарский край	2	71	990,2
Свердловская область	3	81	1501,7
Красноярский край	4	90	1091,6
Р. Башкортостан	5	122	1120,5
Пермский край	6	124	1051,6
Нижегородская область	7	129	1267,5
Новосибирская область		129	1612,8
Самарская область	8	133	1163,4
Ростовская область	9	141	1130,3
Воронежская область	10	143	1047,5
Челябинская область	11	164	1202,4
Омская область	12	196	1172,0
Волгоградская область	13	206	1013,5

Как видно из табл. 4, регионы, занимающие близкие места в рейтинге, являются территориально отдаленными друг от друга и находятся в различных географических и климатических условиях. При этом какой-либо связи между уров-

нем социально-экономического развития региона и размером города — регионального центра не наблюдается. Все это свидетельствует о необходимости выделения и подробного изучения типологии данных субъектов РФ с позиции особенностей процесса урбанизации, а также соответственно специфике факторов территориального развития.

Литература

1. Балаш О. С. Пространственный анализ темпов роста городов России // Изв. Саратов. ун-та. Серия: Экономика. Управление. Право. 2013. Т. 13. Вып. 2. С. 186–191.
2. Растворцева С. Н., Манаева И. В. Анализ проявления закона Ципфа в городах России // Экономический анализ: теория и практика. 2015. № 46 (2015). С. 56–66.
3. Манаева И. В. Закономерности размещения и роста городов Уральского федерального округа России // Вopr. территориального развития. 2017. Вып. 5 (40). С. 1–9.
4. Андреев В. В., Лукиянова В. Ю. Проверка закона Гибрата для населенных пунктов Чувашской Республики // Вестн. Чуваш. ун-та. 2015. № 1. С. 154–161.
5. Борисенко М. А. Современные особенности урбанизационных процессов в Алтайском крае // Географ. вестн. 2018. № 2 (45). С. 40–50.
6. Манаева И. В. Урбанизация и экономическое развитие в регионах России // Экономический анализ: теория и практика. 2017. Т. 16. Вып. 9. С. 1635–1663.
7. Федоляк В. С. Межрегиональные диспропорции социально-экономического развития сквозь призму базовых теорий региональной экономики // Изв. Саратов. ун-та. Серия: Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19. Вып. 1. С. 16–20.
8. Сабирова Л. М. Роль городов-миллионников в региональной социально-экономической системе (на примере городов Приволжского федерального округа) // Учен. записки Казан. ун-та. 2012. Т. 154. Кн. 6. С. 26–31.
9. Никулина Е. В., Овчинникова О. П. Модернизация экономики и обоснование оптимальной структуры регионального социально-экономического комплекса // Науч. ведомости Белгород. гос. ун-та. Серия: Экономика. Информатика. 2015. № 13 (210). С. 27–31.
10. Лебедефф-Донской М. М. Оценка динамики развития региональных центров как точек роста // Вестн. Ленинград. гос. ун-та им. А. С. Пушкина. 2014. Т. 6. № 1. С. 45–62.
11. Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов. 2018: стат. сб. М.: Росстат, 2018. 443 с.
12. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2018: стат. сб. М.: Росстат, 2018. 1162 с.

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ДОЛЖНИКОВ ОТ НЕДОБРОСОВЕСТНЫХ ДЕЙСТВИЙ ВЗЫСКАТЕЛЕЙ

С. В. Матияшук

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
профессор кафедры гражданского и предпринимательского права
доктор юридических наук
matiyaschuk9@yandex.ru

В статье анализируются наиболее типичные случаи нарушения прав должников от недобросовестных действий взыскателей в ходе проведения исполнительных процедур. Они связаны с тем, что взыскатели, получившие от должников взысканные по решению суда денежные средства в добровольном порядке, необоснованно получают у судей исполнительные листы и требуют взыскания долгов повторно либо через службу судебных приставов, либо через кредитные организации.

Ключевые слова: защита прав должников, исполнительное производство, недобросовестные действия, взыскатель, исполнительный лист, кредитная организация, повторное исполнение.

The article analyzes the most typical cases of violation of the rights of debtors from unfair actions of collectors in the course of Executive procedures. They are related to the fact that the claimants received from the debtors required by court order funds on a voluntary basis, unjustifiably get the judges writs of execution and requires re-collection of debts or through the bailiff or through a credit institution.

Key words: protection of the rights of the debtors, enforcement proceedings, unfair actions; plaintiff; writ of execution; a credit institution; a repeat performance.

В повседневной жизни, к сожалению, не редки случаи, когда взыскатели, получившие от должников взысканные по решению суда денежные средства в добровольном порядке, необоснованно получают у судей исполнительные листы и требуют взыскания долгов повторно либо через службу судебных приставов, либо через кредитные организации. Безусловно, такие действия являются недобросовестными, поскольку взыскатели, предъявляя исполнительный лист для повторного взыскания денежных средств, действуют умышленно, хотя у них имеется возможность возвратить исполнительный лист в суд как ошибочно направленный. По общему правилу, согласно положениям ст. 10 Гражданского кодекса

РФ, добросовестность участников гражданских правоотношений и разумность их действий предполагаются. А в случае осуществления гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действий в обход закона с противоправной целью, а также иного заведомо недобросовестного осуществления гражданских прав (злоупотребления правом), суд с учетом характера и последствий допущенного злоупотребления отказывает лицу в защите принадлежащего ему права полностью или частично, а также применяет иные меры, предусмотренные законом. Следует учитывать, что действующим законодательством не предусмотрен порядок изъятия судом исполнительного документа в связи с его фактическим исполнением. Вместе с тем многие должники пытаются защитить себя от недобросовестных действий взыскателей путем обращения в суд с требованием о прекращении взыскания по исполнительному листу. В обоснование своих требований указывают, что решение суда исполнено должником добровольно, а наличие у взыскателя исполнительного листа приводит или может привести к повторному взысканию суммы задолженности.

Арбитражный суд Новосибирской области при рассмотрении одного дела установил, что прекращение взыскания по исполнительному листу процессуальным законодательством и законодательством об исполнительном производстве не предусмотрено. Так, согласно ч. 1 ст. 327 Арбитражного процессуального кодекса РФ, арбитражный суд по заявлению взыскателя, должника, судебного пристава-исполнителя может приостановить или прекратить исполнительное производство, возбужденное судебным приставом-исполнителем на основании исполнительного листа, выданного арбитражным судом, в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 02.10.2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее — Закон об исполнительном производстве). При этом ст. 43 Закона об исполнительном производстве предусматривает исчерпывающий перечень оснований прекращения исполнительного производства: 1) смерть взыскателя-гражданина (должника-гражданина), объявление его умершим или признание безвестно отсутствующим, если установлен-

ные судебным актом, актом другого органа или должностного лица требования или обязанности не могут перейти к правопреемнику и не могут быть реализованы доверительным управляющим, назначенным органом опеки и попечительства; 2) утрата возможности исполнения исполнительного документа, обязывающего должника совершить определенные действия (воздержаться от совершения определенных действий); 3) отказ взыскателя от получения вещи, изъятой у должника при исполнении исполнительного документа, содержащего требование о передаче ее взыскателю; 4) иные случаи, когда федеральным законом предусмотрено прекращение исполнительного производства.

Таким образом, суд пришел к выводу о том, что прекращение взыскания по исполнительному листу, о котором просит заявитель, процессуальным законодательством не предусмотрено, а довод о возможности у взыскателя, получившего от должника взысканные по решению суда денежные средства добровольно, предъявить исполнительный лист к исполнению, не указывает на незаконность действий последнего [1].

Приведенный пример из судебной практики свидетельствует о том, что, отказывая в удовлетворении заявления должника, суд первой инстанции исходил из наличия оснований для прекращения исполнительного производства, предусмотренных ст. 43 Закона об исполнительном производстве. Установленный положением данной статьи перечень оснований для прекращения исполнительного производства не содержит такого основания, как получение взыскателем от должника взысканных по решению суда денежных средств в добровольном порядке. Кроме того, исходя из смысла положений ч. 1 ст. 47 Закона об исполнительном производстве, фактическое исполнение требований, содержащихся в исполнительном документе, является основанием для другой формы завершения исполнительного производства — окончания исполнительного производства судебным приставом-исполнителем. Из этого следует, что нормами действующего законодательства об исполнительном производстве суду не предоставлено право окончить исполнительное производство в случае исполнения должником требований, содержащихся в исполнительном документе, в добровольном порядке.

Говоря о балансе интересов между необходимостью обеспечения защиты прав добросовестных должников и проведения исполнительных процедур, законодатель стоит на стороне последних, так как иной подход не стимулирует должника к скорейшему погашению долга до возбуждения исполнительного производства.

Подавляющее большинство судов приходит к выводу об отсутствии оснований для прекращения исполнительного производства в случае, если будет установлено, что на момент рассмотрения заявления решение суда исполнено должником в добровольном порядке, а довод о возможности у взыскателя, получившего от должника взысканные по решению суда денежные средства в добровольном порядке, предъявить исполнительный лист к повторному исполнению, не указывает на незаконность действий последнего. Между тем приведенный подход основан на формальном толковании норм законодательства РФ, касающихся оснований об окончании исполнительного производства, и не учитывает такие юридически значимые обстоятельства, как последующее поведение сторон (например, решение суда исполнено должником добровольно, а наличие у взыскателя исполнительного листа может привести к повторному взысканию суммы задолженности посредством предъявления взыскателем исполнительного документа в кредитные организации). С учетом изложенного правомерность таких действий взыскателя должна подлежать судебной проверке.

Следует учитывать, что исполнительный лист может быть предъявлен взыскателем непосредственно в банк, а не только судебному приставу-исполнителю. Так, согласно ч. 1 ст. 8 Закона об исполнительном производстве, исполнительный документ о взыскании денежных средств или об их аресте может быть направлен в банк или иную кредитную организацию непосредственно взыскателем. Банк или иная кредитная организация, осуществляющие обслуживание счетов должника, исполняют содержащиеся в исполнительном документе требования о взыскании денежных средств в течение трех дней со дня получения исполнительного документа от взыскателя (ч. 5 ст. 70 Закона об исполнительном производстве).

В этом случае у должника отсутствует иная возможность прекратить исполнительное производство в связи с фактическим исполнением, в том числе и произведенным путем зачета требований, кроме как посредством обращения в суд с заявлением о прекращении исполнения выданного судом исполнительного документа.

Из анализа судебной практики усматривается, что в случае если сумма долга уплачена должником в добровольном порядке и вместе с тем исполнительный лист суда направлен взыскателем непосредственно в банк должника, должник вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о приостановлении или прекращении его исполнения [2]. Судебной практикой выработан подход, согласно которому вопрос о прекращении исполнения исполнительного документа подлежит рассмотрению в порядке, предусмотренном применительно к ст. 43 Закона об исполнительном производстве. При этом с учетом предусмотренного законом срока исполнения банком или иной кредитной организацией исполнительного документа вопрос о приостановлении исполнения при указанных обстоятельствах может рассматривать незамедлительно без извещения сторон.

В качестве общей меры с недобросовестного взыскателя могут быть взысканы убытки. Кроме того, согласно ст. 1102 Гражданского кодекса РФ, лицо, которое без установленных законом, иными правовыми актами или сделкой оснований приобрело или сберегло имущество за счет другого лица, обязано возвратить последнему неосновательно приобретенное или сбереженное имущество (неосновательное обогащение). Таким образом, подлежит возврату сумма неосновательного обогащения (ст. 1104 ГК РФ) в виде повторно взысканного долга по исполнительному листу. Наконец, согласно ч. 2 ст. 1107 ГК РФ, на сумму неосновательного обогащения подлежат начислению проценты за пользование чужими денежными средствами в порядке ст. 395 ГК РФ.

Сказанное можно проиллюстрировать на одном из многочисленных примеров. Мировым судьей был рассмотрен иск собственника квартиры к жилищному кооперативу об обязанности произвести перерасчет задолженности и встречный иск

жилищного кооператива к собственнику квартиры о взыскании задолженности по оплате за жилое помещение. Решением мирового судьи частично удовлетворен встречный иск. После вступления решения суда в законную силу собственник квартиры (должник) в добровольном порядке полностью оплатил задолженность. Все соответствующие сторнировочные записи администрация жилищного кооператива произвела в бухгалтерии и в базе данных «Система “Город”». В последующем должник продал квартиру и переехал в другой район города. Воспользовавшись этой ситуацией, взыскатель умышленно обратил взыскание повторно, направив исполнительный лист в службу судебных приставов. Несмотря на фактическое исполнение должником в добровольном порядке требований исполнительного документа, постановлением судебного пристава-исполнителя было обращено повторное взыскание на денежные средства должника, хранящиеся в ПАО «Сбербанк России» на лицевом счете. Должник направил несколько жалоб, по результатам рассмотрения которых исполнительное производство было окончено и исполнительный сбор аннулирован, однако повторно взысканные денежные средства были уже переданы недобросовестному взыскателю. При этом списание денежных средств по постановлению судебного пристава явилось нарушением условий договора банковского счета, что привело к недополучению должником процентов. Таким образом, нарушение условий договора с ПАО «Сбербанк России» явилось следствием незаконных действий взыскателя по повторному взысканию денежных средств, что привело к неполучению доходов, которые должник получил бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено [3].

Приведенный пример показывает, что действия взыскателя, состоящие в получении денежных средств путем умолчания о прекращении оснований для их получения, носят неправомерный характер, поскольку были направлены на повторное взыскание долга по фактически исполненному исполнительному документу, что законом не предусмотрено. В рассмотренной ситуации должник может предъявить не только требование о возврате суммы неосновательного обо-

гащения в виде повторно взысканного долга по исполнительному листу и о возмещении убытков в виде упущенной выгоды, но также и о компенсации морального вреда. Следует учитывать, что жилищные отношения регулируются законодательством о защите прав потребителей и, соответственно, могут возникать из гражданско-правовых договоров, таких как управление многоквартирным домом, предоставление или обеспечение предоставления нанимателю или собственнику жилого помещения необходимых коммунальных услуг, проведение капитального ремонта общего имущества многоквартирного дома и устройств для оказания коммунальных услуг и др. При этом к подобным отношениям нормы законодательства о защите прав потребителей применяются в части тех прав, которые не урегулированы специальными законами, а именно права граждан на предоставление информации, ответственности за нарушение прав потребителей, возмещения вреда, компенсации морального вреда, альтернативной подсудности, освобождения от уплаты государственной пошлины [4].

В заключение хотелось бы обратить внимание на следующее: с целью обеспечения баланса интересов между необходимостью защиты прав должников и недобросовестными действиями взыскателей в рамках исполнительных процедур следует на законодательном уровне выработать действенный механизм изъятия судом исполнительного документа в связи с его фактическим исполнением.

Литература

1. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 26.02.2015 г. по делу № А45-10539/2013 [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
2. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 05.06.2017 г. по делу № А53-17708/2016 [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
3. Решение мирового судьи 11-го судебного участка Ленинского судебного района города Новосибирска от 06.02.2014 г. по делу № 2м-11836/2014 [электронный ресурс]. URL: www.Sud.Act.ru
4. О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей: постановление Пленума Верховного суда РФ от 28.06.2012 г. № 17 // Бюл. Верховного суда РФ. 2012. № 9.

РАЗВИТИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В СВЕТЕ НОВОВВЕДЕНИЙ В ВЫБОРНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

З. Х. Баймолдина

член Центральной избирательной комиссии РК
кандидат юридических наук, профессор

В данной статье рассмотрены изменения избирательного законодательства Республики Казахстан. Подробно рассмотрены новые законодательные акты с точки зрения реализации Плана нации. Затронуты вопросы информатизации избирательного процесса, ее положительные и отрицательные стороны.

Ключевые слова: Мажилис, План нации, выборное законодательство, реформа, пропорциональная избирательная система.

This article discusses the changes in the election legislation of the Republic of Kazakhstan. The new legislative acts are examined in detail from the point of view of the implementation of the Nation Plan and the implementation of the Constitutional Reform. The issues of informatization of the electoral process, its positive and negative sides are touched.

Key words: Majilis, Plan of the nation, electoral legislation, reform, proportional electoral system.

Избирательный процесс, как общеизвестно, — это политико-правовая категория, поскольку, с одной стороны, через выборы формируются государственные органы (и центральные, и местные), избираются высшие должностные лица, и это означает, что избирательный процесс показывает тип политической системы страны, а также оказывает на нее непосредственное влияние; с другой — вопросы выборов регулируются законодательными и иными нормативными правовыми актами.

Законодательство же, являясь продуктом общественного развития, подвергается корректировке, а порой коренному обновлению, поскольку модифицируются регулируемые им общественные отношения. Так, в конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» [1] (далее — КЗРК о выборах) со времени его принятия (28 сентября 1995 г.) 19 раз вносились изменения и дополнения. Сегодня я изложу последние новеллы выборного законода-

тельства, которые существенно повлияли на характеристику избирательной системы Казахстана.

Два последних законопроекта по вопросам выборов (основной и сопутствующий к нему) были разработаны Министерством юстиции в соответствии с п. 2 Плана законопроектных работ Правительства РК.

В Парламенте законопроекты тщательно и всесторонне рассмотрены с участием представителей всех политических партий и ряда неправительственных организаций. В обсуждении законопроектов на круглом столе, проведенном в Мажилисе¹ Парламента Республики Казахстан, свою экспертную оценку дали представители международных организаций (ОБСЕ), зарубежные специалисты и казахстанские ученые в сфере избирательного права.

14 июня 2018 г. Парламент страны принял конституционный закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан» [2] и закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам выборов» [3], содержащие поправки в КЗРК о выборах и ряд других законодательных актов.

Принятые законодательные акты реализуют ряд положений программной установки Плана нации — 100 конкретных шагов (100 шагов по пяти институциональным реформам) от 20 мая 2015 г. [4], направленных на обеспечение верховенства закона и формирование транспарантного подотчетного государства.

Новые нормы выборного законодательства соотносятся с логикой конституционной реформы 2017 г. [5], более того, они являются важным шагом в политической модернизации казахстанского общества, продолжающим реализацию конституционных реформ.

¹ Мажилис — нижняя палата Парламента Республики Казахстан. Согласно действующему законодательству, все законопроекты вносятся в Мажилис, который после одобрения направляет их на рассмотрение Сената — верхней палаты Парламента Республики Казахстан. Законодательной инициативой обладают правительство, президент и депутаты Парламента, т. е. только указанные субъекты вправе вносить законопроекты в Мажилис.

Новеллы ложатся и в контекст следующей задачи: к середине XXI в. добиться вхождения Казахстана в число 30 самых развитых государств мира. Для этого необходимо соответствовать Целям устойчивого развития ООН, а также внедрять передовые практики и стандарты ОЭСР во всех сферах жизнедеятельности государства. Потому-то Стратегический план развития РК до 2025 г. (утв. указом президента РК от 15 февраля 2018 г. № 636) [6] предусматривает, что Казахстан нацелен на достижение социально-экономического и институционального развития на уровне, не уступающем странам — членам ОЭСР, и последующее вступление в ОЭСР.

Новые положения КЗРК о выборах направлены на создание более прогрессивной избирательной системы, соответствующей передовой международно-правовой практике избирательного процесса.

Правовые новшества меняют механизм формирования местных представительных органов в целях усиления участия народа в управлении делами государства. Тем самым унифицируются подходы к порядку выдвижения претендентов и формированию органов представительной власти.

Новеллы также будут способствовать организации максимально открытого и демократичного выборного процесса путем обеспечения основополагающих избирательных принципов, конституционных прав граждан избирать и быть избранными и свободы их волеизъявления.

В КЗРК о выборах внесены следующие новеллы.

I. Распространение пропорциональной избирательной системы на местные представительные органы (маслихаты). Это положение принятого Парламентом страны конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан» [2] носит концептуальный характер. Указанные нормы введены в действие с 1 января 2019 г.

Полагаю, что данная новелла выборного законодательства имеет ряд преимуществ:

- придаст новый вектор развитию политической системы страны;
- усилит роль политических партий;

— создаст единый подход к формированию представительных органов власти снизу доверху — от маслихатов до Мажилиса.

Ранее конституционной реформой 2007 г. [5] было введено формирование Мажилиса по партийным спискам на основе пропорциональной избирательной системы. За прошедший период на такой основе успешно избраны депутаты трех созывов нижней палаты Парламента — в 2007, 2012, 2016 гг.

Эта система позволяет создать представительство политических партий в зависимости от их популярности у избирателей и поддержки населением. Голоса наших граждан получают те партии, работа которых будет эффективной, плодотворной и ощутимой для общества.

Такой подход даст возможность политическим партиям для большего развития в регионах вплоть до самых отдаленных районов. Тем самым будет укрепляться связь между населением и органами представительной власти.

Немаловажно и то, что партии, выдвигающие свои списки на выборах в маслихаты, будут ответственны перед населением за выполнение своих предвыборных политических платформ.

Помимо этого, пропорциональная избирательная система, на основе которой будут формироваться маслихаты, имеет следующие положительные черты:

- государство обеспечивает возможности для участия всех политических сил в формировании маслихатов;

- представительство политических партий в маслихатах зависит от их авторитета и популярности у избирателей, соответственно, большинство населения будет доверять депутатам маслихатов;

- политические партии получают большее развитие на местах;

- результат выборов рассматривается населением как справедливый, поскольку имеются возможности для подбора кандидатур с учетом специфики определенной административно-территориальной единицы;

- сужается «поле» для отдельных лиц, обладающих финансовыми и иными рычагами воздействия на избирателей.

Таким образом, пропорциональная система способствует обеспечению в избираемом органе представительства любой партии и в значительной степени воспроизводит действительное соотношение и расстановку политических сил в обществе.

Теперь о содержательной части данных новых норм КЗРК о выборах.

Депутаты маслихатов будут избираться по соответствующим избирательным округам на основании партийных списков, представляемых политическими партиями в соответствующие территориальные избирательные комиссии.

Справочно:

Статья 103 КЗРК о выборах:

1. Право выдвижения кандидатов в депутаты маслихатов, избираемых по партийным спискам, принадлежит политическим партиям.

2. Включение в партийный список лиц для избрания депутатом маслихата соответствующей административно-территориальной единицы производится большинством голосов от общего числа членов высшего руководящего органа соответствующего филиала (представительства) политической партии.

3. Политические партии не вправе включать в партийные списки лиц, не являющихся их членами.

4. Решение высшего руководящего органа соответствующего филиала (представительства) политической партии вместе с заявлением гражданина о согласии быть включенным в партийный список направляется в соответствующую территориальную избирательную комиссию.

5. Порядок размещения лиц в партийном списке определяется решением высшего руководящего органа соответствующего филиала (представительства) политической партии. Представитель политической партии представляет партийный список в соответствующую территориальную избирательную комиссию одновременно с выпиской из протокола высшего руководящего органа соответствующего филиала (представительства) политической партии о выдвижении партийного списка. Полномочия представителя должны быть подтверждены соответствующими документами.

6. Никто не может быть выдвинут кандидатом более чем в одном избирательном округе.

7. Выдвижение кандидатов в депутаты маслихатов, избираемых по партийным спискам, начинается за два месяца и заканчивается в 18:00 по местному времени за один месяц до дня выборов, если иное не установлено при назначении выборов.

8. В случае если на день окончания срока регистрации партийных списков по соответствующему избирательному округу зарегистрировано менее двух партийных списков кандидатов в депутаты маслихата, территориальная избирательная комиссия продлевает срок выдвижения кандидатов не более чем на двадцать дней.

Пункт 1 статьи 104 КЗРК о выборах:

Регистрация партийных списков, представляемых политическими партиями, осуществляется соответствующими территориальными избирательными комиссиями.

Политические партии, выдвинувшие партийные списки, вносят из своих средств на счет местных исполнительных органов избирательный взнос в пятикратном размере установленной законодательством Республики Казахстан минимальной заработной платы за каждое лицо, включенное в партийный список.

Избирательный взнос по соответствующему территориальному избирательному округу не уплачивается политическими партиями, получившими на предыдущих выборах депутатов соответствующего маслихата семь и более процентов голосов избирателей от числа принявших участие в голосовании.

Политической партией, получившей по соответствующему территориальному избирательному округу на предыдущих выборах депутатов соответствующего маслихата от пяти до семи процентов голосов избирателей от числа принявших участие в голосовании, избирательный взнос уплачивается в размере пятидесяти процентов от размера избирательного взноса, установленного в части второй настоящего пункта.

Политической партией, получившей по соответствующему территориальному избирательному округу на предыду-

щих выборах депутатов соответствующего маслихата от трех до пяти процентов голосов избирателей от числа принявших участие в голосовании, избирательный взнос уплачивается в размере семидесяти процентов от размера избирательного взноса, установленного в части второй настоящего пункта.

Внесенный взнос возвращается политической партии в случаях, если по итогам выборов политическая партия набрала не менее семи процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, а также в случае смерти единственного кандидата, включенного в партийный список. Во всех остальных случаях внесенный взнос возврату не подлежит и обращается в доход республиканского бюджета.

Статья 106 КЗРК о выборах:

1. Кандидаты, баллотирующиеся в составе партийных списков, выдвинутых политическими партиями, не вправе создавать собственные избирательные фонды.

2. Избирательные фонды политических партий на каждый партийный список образуются из:

1) собственных средств политической партии, общая сумма которых не должна превышать установленный законодательством размер минимальной заработной платы более чем в тысячу раз;

2) добровольных пожертвований граждан и организаций Республики Казахстан, общая сумма которых не должна превышать установленный законодательством размер минимальной заработной платы более чем в две тысячи раз.

2. Механизм распределения депутатских мандатов маслихата будет аналогичен механизму распределения депутатских мандатов Мажилиса.

Территориальные избирательные комиссии будут подсчитывать сумму голосов, поданных по соответствующей административно-территориальной единице за каждый партийный список, получивший семь и более процентов.

Установление семипроцентного порога для партий при пропорциональной системе выборов депутатов маслихатов основано на следующем:

- единый показатель популярности политических партий при выборах в Мажилис и маслихаты;
- на мировом фоне пороговых значений данный показатель можно назвать усредненным, сбалансированным показателем. Например, в Турции проходной процент на выборах в представительный орган составляет 10 %, в Лихтенштейне — 8 %, в Польше, Румынии партийные коалиции должны преодолевать восьмипроцентный порог, в Венгрии избирательные блоки, состоящие из двух политических партий, должны преодолеть 10-процентный барьер, из трех и более партий — 15-процентный, в Киргизии установлен семипроцентный проходной порог для распределения депутатских мандатов в городской кеңеш.

В случае если только одна партия преодолеет минимальный порог, то к распределению депутатских мандатов допускается партия, набравшая следующее наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в выборах.

Справочно:

Статья 111-1 КЗРК о выборах:

<...>

2. Если семь процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, получено только одной политической партией, то к распределению депутатских мандатов допускается список указанной политической партии, а также партийный список партии, набравшей следующее наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Сумма голосов избирателей, поданных за две политические партии, делится на число распределяемых депутатских мандатов. Полученный результат есть первое избирательное частное (квота).

3. Число голосов, полученных каждым партийным списком, участвующим в распределении депутатских мандатов, делится на первое избирательное частное.

Число голосов, полученных списком партии, не преодолевшей семипроцентный барьер и участвующей в распределении мандатов в соответствии с п. 2 настоящей статьи, делится на первое избирательное частное и умножается на поправочный коэффициент 0,7.

Целая часть, полученная в результате деления числа, есть число депутатских мандатов, которые получает соответствующая политическая партия, сформировавшая партийный список.

Политическая партия, не преодолевшая семипроцентный барьер и участвующая в распределении мандатов в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи, получает не менее одного мандата.

II. В связи с введением пропорциональной системы будут упразднены окружные избирательные комиссии (п. 4 ст. 21 КЗРК о выборах).

По действующему законодательству, организацию и проведение выборов в избирательных округах обеспечивают избирательные комиссии именно данного уровня (сейчас таких избиркомов 3 335).

Их функции и полномочия передаются территориальным избирательным комиссиям, в том числе по проведению выборов депутатов маслихатов. В частности, они будут:

- получать от участковых комиссий протоколы о результатах голосования, устанавливать на их основе результаты выборов по округу;

- подводить итоги выборов депутатов маслихатов, регистрировать избранных депутатов и публиковать сообщения об этом в средствах массовой информации;

- представлять в вышестоящую избирательную комиссию протоколы подсчета голосов по соответствующим избирательным округам и участкам для публикации на официальном интернет-ресурсе Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан (далее — ЦИК РК).

Работа по выполнению поставленных задач требует системного и качественного осуществления избирательными комиссиями своих функций, что не представляется возможным без введения института освобожденных членов территориальных избирательных комиссий.

Справочно:

Пункт 3 статьи 19 КЗРК о выборах:

<...> председатели или их заместители, а также секретари территориальных избирательных комиссий осуществляют

полномочия на профессиональной постоянной основе. Территориальная избирательная комиссия принимает решение об осуществлении председателем или его заместителем полномочий на профессиональной постоянной основе.

Всего по состоянию на 29 ноября 2018 г. насчитывалось 232 территориальных избирательных комиссии, из них 17 областных (областных, городов республиканского значения и столицы республики), 36 городских и 179 районных.

Исходя из этого, с января 2019 г. на постоянной основе будут осуществлять свою деятельность 464 члена территориальных избирательных комиссий.

Справочно:

Пункт 3 статьи 10 КЗРК о выборах:

Территориальные избирательные комиссии образуются Центральной избирательной комиссией, а участковые избирательные комиссии — соответствующими территориальными избирательными комиссиями.

Составы избирательных комиссий, за исключением Центральной избирательной комиссии, формируются соответствующими маслихатами.

Срок полномочий избирательных комиссий составляет пять лет.

Члены территориальных и участковых избирательных комиссий избираются соответствующими маслихатами на основании предложений политических партий.

Каждая политическая партия вправе представлять одну кандидатуру в состав соответствующей избирательной комиссии. Политическая партия вправе представлять в состав избирательной комиссии кандидатуры, не являющиеся членами данной политической партии.

В случае отсутствия предложений политических партий в установленный маслихатом срок, который должен быть не менее пятнадцати дней до срока образования избирательных комиссий, маслихаты избирают избирательную комиссию по предложению иных общественных объединений и вышестоящих избирательных комиссий.

Как показывает опыт ряда стран (Российская Федерация, Азербайджан, Грузия), введение оплачиваемых освобожденных должностей членов территориальных избирательных комиссий повышает их профессиональный уровень.

Осуществление полномочий на постоянной основе двумя членами территориальных избирательных комиссий обусловлено также возложением на них других функций и задач. Территориальным избирательным комиссиям передаются следующие функции:

- проведение постоянной, систематической и организационной работы по мониторингу численности избирателей в регионах;
- контроль за составлением списков избирателей в целях правильности и полноты составления сведений об избирателях, актуализации списков избирателей, их цифровизации;
- определение совместно с местными исполнительными органами количества избирательных участков и их границ;
- контроль за базой данных составов нижестоящих избирательных комиссий, своевременным внесением изменений в базу данных;
- координация постоянного и системного электорального обучения в целях повышения профессионального уровня членов нижестоящих комиссий, участников избирательного процесса;
- обеспечение организации и проведения выборов не только президента страны и депутатов Парламента, но и выборов по новой системе депутатов маслихатов;
- ведение постоянной работы со средствами массовой информации и проведению мониторинга публикаций.

III. Информатизация выборного процесса.

Вопросы информационной безопасности, защиты информационного пространства требуют чрезвычайно осторожного подхода к информатизации такой «чувствительной» сферы, как избирательный процесс. Тщательность необходима в целях недопущения использования «недоброжелателями» информационной технологии в политических целях.

Потому-то в КЗРК о выборах внесены новые нормы, касающиеся лишь составления списка избирателей. Так, ранее было

предусмотрено, что списки избирателей по месту жительства составляет соответствующий местный исполнительный орган. Теперь же порядок составления списков избирателей пересмотрен: он будет осуществляться и в электронном виде через интеграцию с государственной базой данных «Физические лица».

Установлено, что местные исполнительные органы представляют сведения об избирателях и границах избирательных участков в электронном виде (п. 5 ст. 24, ст. 26-1 КЗРК о выборах).

Интеграция согласуется с мероприятиями по реализации государственной программы «Цифровой Казахстан» [7], позволит обеспечить достоверность списков избирателей и, как следствие, наиболее полную реализацию прав избирателей и эффективную работу избирательных комиссий.

Соответственно, ЦИК РК совместно с министерствами юстиции, внутренних дел, труда и социальной защиты населения, обороны проводит работу по инспектированию и актуализации государственной базы данных «Физические лица» для дальнейшей интеграции с электронным реестром избирателей. Работа эта сейчас идет к завершению.

Указанное также позволит минимизировать необходимость корректировки списков избирателей в день голосования на выборах, что является предметом постоянной критики международных наблюдателей, в частности миссий наблюдателей БДИПЧ/ОБСЕ.

IV. Блок законодательных поправок регулирует вопросы агитации в средствах массовой информации, в том числе на интернет-ресурсах и в информационно-коммуникационных сетях.

Право осуществления предвыборной агитации закреплено не за любыми сетевыми интернет-изданиями и информационно-коммуникационными сетями, а только за зарегистрированными в соответствии с законодательством Казахстана.

Надо отметить, что отечественное законодательство не содержит подробного регулирования вопросов предвыборной агитации в сетевых средствах массовой информации и не устанавливает четкие рамки такой агитации. Тем не менее в КЗРК о выборах внесены достаточно существенные измене-

ния и дополнения по вопросам предвыборной агитации через средства массовой информации. Наиболее важные из них:

1. Усилены гарантии равных условий для кандидатов и политических партий в проведении предвыборной агитации (абз. 6 и 7 п. 3 ст. 28 КЗРК о выборах).

Согласно новым нормам, сведения о размере оплаты, условиях и порядке предоставления эфира и печатной площади, представленные средствами массовой информации, размещаются на интернет-ресурсах Центральной и территориальных избирательных комиссий.

До опубликования таких сведений средства массовой информации не могут предоставлять эфир и печатную площадь для размещения, распространения агитационных материалов кандидатов, политических партий, выдвинувших партийные списки.

В период предвыборной агитации тираж периодического печатного издания, связанного с предвыборной агитацией кандидатов, политических партий, выдвинувших партийные списки, должен быть одинаковым для всех кандидатов, политических партий, выдвинувших партийные списки.

2. Дополнены нормы, касающиеся прекращения предвыборной агитации, проводимой через Интернет. Теперь установлено, что агитационные материалы, ранее размещенные в Интернете, могут сохраняться на прежних местах. При этом не допускается выведение ранее размещенных материалов на главные страницы интернет-ресурсов (абз. 2 п. 2 ст. 32 КЗРК о выборах).

3. Ряд новых положений, внесенных в КЗРК о выборах, регулирует вопросы предвыборных дебатов. Так, установлена компетенция ЦИК РК на определение порядка и условий проведения предвыборных дебатов (абз. 4 п. 3 ст. 28 КЗРК о выборах). Согласно этим нормам, ЦИК РК своим постановлением от 25 августа 2018 г. № 12/198 утвердила правила и условия проведения предвыборных дебатов [8]. Данные правила регулируют сроки определения телеканалов, где будут проводиться дебаты, утверждение списка участников дебатов и присутствующих во время дебатов лиц, очередность выступления в дебатах, права и обязанности ведущего дебаты и участников

дебатов, язык проведения дебатов и сроки хранения записей дебатов.

При этом в правилах установлено, что порядок и условия проведения предвыборных дебатов должны быть равными и не создавать преимуществ тому или иному кандидату или политической партии.

4. Введена гибкая система распределения средств из республиканского бюджета на проведение предвыборной агитации (для выступления в средствах массовой информации). Раньше лишь предусматривалось, что государство гарантирует кандидатам равное выделение средств для выступления со своими программами в средствах массовой информации. При этом каждому кандидату могли быть предоставлены средства на 15-минутное выступление по телевидению, 10-минутное выступление по радио, а также на публикацию в печатных изданиях двух статей в объеме не более 0,1 печатного листа.

Теперь КЗРК о выборах устанавливает, что порядок и объемы выделения средств для выступления в средствах массовой информации определяет ЦИК РК (абз. 1 п. 3 ст. 28). Для практической реализации данной нормы ЦИК РК утвердила своим постановлением от 25 августа 2018 г. № 12/202 правила и объемы выделения средств кандидатам для выступления в средствах массовой информации [9]. В нем закреплено, что для выступлений с предвыборными программами средства из республиканского бюджета выделяются кандидатам в президенты, в депутаты Сената, а также в депутаты Мажилиса, избираемым Ассамблеей народа Казахстана. Устанавливая порядок выделения средств и их объемы, правила одновременно предусматривают, что кандидаты самостоятельно перераспределяют объем публикаций в печатных и/или сетевых изданиях, теле-, радиоканалах в рамках выделенных им государством средств для выступления со своими предвыборными программами.

5. Новшества коснулись и вопросов регулирования опросов общественного мнения.

Для обеспечения достоверного и профессионального освещения вопросов выборов установлена норма о том, что опрос общественного мнения вправе проводить юридические лица,

зарегистрированные в соответствии с законодательством РК, имеющие не менее пяти лет опыта по проведению опросов общественного мнения, предварительно уведомив об этом в письменном виде ЦИК с приложением копий соответствующих документов (п. 9 ст. 28 КЗРК о выборах). В уведомлении, направляемом в ЦИК РК, указываются сведения о специалистах, принимающих участие в проведении опроса и имеющих опыт работы в этой сфере, о регионах, в которых будут проводиться опросы общественного мнения, о применяемых методах анализа.

Наличие опыта у юридических лиц, которые будут осуществлять опросы, обеспечит их проведение на профессиональном уровне.

Кроме того, не будут допущены к участию в проведении опросов те организации, которые были созданы незадолго до выборной кампании в целях оказания «разовой услуги».

Введение данных норм вызвано тем, что интернет-технологии стали многоопционным инструментом манипуляции сознанием избирателей. Более того, сейчас выделяют как отдельный подвид дискредитации конкурента фальсификацию результатов социальных опросов населения. Как показывают современные реалии, данная технология стала весьма популярной и востребованной. Проведение же опросов общественного мнения профессиональными юридическими лицами, специалисты которых компетентны в данной сфере, обладают методологией и методикой социальных опросов, позволит минимизировать такого рода явления в период выборной кампании.

Кроме того, запрет на опубликование результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов, иных исследований, связанных с выборами, голосований в поддержку кандидатов либо политических партий в течение пяти дней до дня голосования и в день голосования распространяется теперь и на Интернет.

Лица, проводящие опросы, не должны использовать интернет-ресурсы, социальные сети и мессенджеры для опубликования результатов в запрещенный для этого период. Эта

норма предусмотрена для того, чтобы не допускать манипулирования общественным мнением, в частности путем создания и распространения фэйковых сообщений в Интернете.

Так, опыт выборов США и других стран 2016 г. показал, что опросы в Интернете «уверенно» показывали неизбежную победу одного, а в реальности победил совсем другой кандидат.

Нарушение условий проведения опроса общественного мнения и опубликования его результатов является основанием для привлечения лица к административной ответственности (ст. 120 Кодекса РК об административных правонарушениях) [10].

Справочно:

Статья 120 КоАП РК

1. Нарушение средствами массовой информации порядка публикаций результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов, иных исследований, связанных с выборами, а именно неуказание юридического лица, проводившего опрос, лиц, заказавших опрос и оплативших его, времени проведения опроса, метода сбора информации, точной формулировки вопроса, числа опрошенных и коэффициента погрешности результатов опроса —

влечет штраф на физических лиц в размере пятнадцати, на юридических лиц — в размере тридцати месячных расчетных показателей.

2. Опубликование в средствах массовой информации результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов, иных исследований, связанных с выборами, голосования в поддержку кандидатов либо политических партий в сети Интернет в течение пяти дней до дня голосования и в день голосования, а также проведение опроса общественного мнения в день выборов в помещении или пункте для голосования —

влекут штраф на физических лиц в размере десяти, на юридических лиц — в размере двадцати пяти месячных расчетных показателей.

3. Проведение опроса общественного мнения без соблюдения требований выборного законодательства Республики Казахстан —

влечет штраф на физических лиц в размере пятнадцати, на юридических лиц — в размере тридцати месячных расчетных показателей.

V. Совершенствование отдельных норм, институтов и восполнение правовых пробелов. Нет абсолютно совершенных законов. Всегда можно найти определенные недостатки в правовом регулировании тех или иных общественных отношений, тем более, когда речь идет о такой «подвижной» в современных условиях системе, как выборный процесс. Продиктовано это главным образом объективными факторами — глобализацией, информатизацией, изменением самих общественных отношений. Наряду с ними, однако, имеют место и факторы субъективного характера, которыми обусловлены недостатки законов.

В данной статье, конечно, невозможно отразить все поправки, внесенные в КЗРК о выборах, поэтому остановлюсь на наиболее значимых положениях, которые значительно улучшили выборное законодательство:

1. Конституционный закон содержал нормы об органах, образующих избирательные комиссии, а также органах, формирующих их составы, но конкретное указание данных органов отсутствовало.

Учитывая указанное, в КЗРК о выборах внесена норма (п. 3 ст. 10) о том, что территориальные избирательные комиссии образует ЦИК РК, а участковые избирательные комиссии — соответствующие территориальные избирательные комиссии, составы же избирательных комиссий, за исключением ЦИК РК, формируют соответствующие маслихаты.

2. Учитывая положения Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных правах и свободах в государствах — участниках СНГ от 7 октября 2002 г. (ратифицирована Казахстаном 7 июня 2007 г.), в КЗРК о выборах введены нормы, направленные на дальнейшее обеспечение избирательных прав граждан с ограниченными возможно-

стями (слепые, слабовидящие, немые, глухие, лица с нарушениями опорно-двигательной системы). Речь идет о следующих трех нормах КЗРК о выборах:

- пп. 14-1) ст. 18 предусматривает, что участковая избирательная комиссия принимает необходимые меры по реализации избирательных прав граждан с ограниченными возможностями;

- п. 2-1 ст. 48 устанавливает, что местные исполнительные органы обязаны содействовать избирательным комиссиям в работе по обеспечению избирательных прав таких граждан;

- п. 1-1 ст. 39 определяет, что при оборудовании помещения для голосования должны обеспечиваться условия для беспрепятственного доступа избирателей, являющихся гражданами с ограниченными возможностями, и голосования в нем.

В целях реализации указанных норм КЗРК о выборах ЦИК РК приняла постановление от 25 августа 2018 г. № 12/199 «О внесении изменения в постановление ЦИК РК от 23 октября 2012 г. № 21/183 “Об утверждении Инструкции по оснащению помещения для голосования на избирательном участке, пункта для голосования”» [11].

Предстоит проведение большой работы по материально-техническому обеспечению избирательных участков. Так, на избирательном участке, пункте для голосования будут предусмотрены:

- тактильные указатели;
- компьютер с монитором, а также наушники для слепых, слабовидящих и слабослышащих;
- специальная папка с информацией о выборах со шрифтом Брайля для людей с ограниченными возможностями по зрению;
- кабина для тайного голосования с наличием в ней стола с дополнительным освещением, стула, ручек, средства оптической коррекции.

Планируется максимально обеспечить надлежащий доступ избирателей, пользующихся инвалидными колясками, на избирательные участки.

3. В целях равномерного распределения нагрузки на членов участковых избирательных комиссий при разном количестве избирателей на участках предлагается дифференцировать численный их состав (п. 1 ст. 17 КЗРК о выборах). Сейчас везде одинаковый состав (семь членов УИК), что нередко приводит к трудностям в их работе в день голосования и создает определенные неудобства для избирателей.

Количественный состав участковых избирательных комиссий теперь будет определяться соответствующей территориальной избирательной комиссией:

1) от пяти до семи членов — при количестве избирателей на соответствующем избирательном участке до двух тысяч;

2) от семи до одиннадцати членов — при количестве избирателей на соответствующем избирательном участке свыше двух тысяч.

Количество членов участковых избирательных комиссий должно быть нечетным.

4. Для урегулирования деятельности представителя политических партий с правом совещательного голоса введены нормы, уточняющие его статус, порядок представления такого представителя политической партией и включения его в избирательную комиссию.

Справочно:

Пункт 6 статьи 20 КЗРК о выборах:

Политические партии, не имеющие представителя в составе избирательных комиссий, вправе делегировать в соответствующую избирательную комиссию своего представителя с правом совещательного голоса на период подготовки и проведения избирательной кампании не позднее десяти дней со дня назначения или объявления выборов.

Акт о делегировании представителя политической партии, подписанный уполномоченными в соответствии с уставом партии лицами и заверенный печатью, направляется в соответствующую избирательную комиссию. К акту прилагается заявление гражданина о согласии быть включенным в комиссию с правом совещательного голоса.

Избирательная комиссия принимает решение о назначении члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса.

Представителям политических партий с правом совещательного голоса оплата не производится. Он вправе выступать на заседании избирательной комиссии, вносить предложения по вопросам, входящим в компетенцию избирательной комиссии, обжаловать действия (бездействие) избирательной комиссии в вышестоящую избирательную комиссию или суд.

Представители политических партий с правом совещательного голоса не голосуют при принятии комиссией решения и не подписывают документы комиссии.

5. В целях исключения служебной подчиненности при принятии решений устанавливается требование, что более половины состава избирательной комиссии не должны быть работниками одной организации (п. 9 ст. 19 КЗРК о выборах).

Исключением из этого правила являются особые случаи создания избирательных участков, точно перечисленные в п. 3 ст. 23 КЗРК о выборах. Речь идет об образовании избирательных участков в воинских частях, на судах, принадлежащих Республике Казахстан и находящихся в день выборов в плавании, в домах отдыха, санаториях, стационарных лечебно-профилактических учреждениях, в местах нахождения граждан, расположенных в отдаленных и труднодоступных районах, на участках отгонного животноводства, в следственных изоляторах и изоляторах временного содержания. Там образуются избирательные участки, входящие в избирательные округа соответственно по месту их дислокации, порта приписки судна или расположения.

6. Не урегулирован был порядок составления примерной сметы расходов на проведение избирательной кампании. КЗРК о выборах лишь предусматривал, что ЦИК РК составляет и представляет правительству такую смету расходов. Данный правовой пробел восполнен: КЗРК о выборах предусматривает, что это осуществляется на основании предоставляемых территориальными избирательными комиссиями бюджетных заявок в порядке, определяемом ЦИК РК (пп. 4 ст. 12).

В настоящее время данный порядок установлен постановлением ЦИК РК от 25 августа 2018 г. № 12/200, которым утверждены правила составления и предоставления бюджетных заявок территориальных избирательных комиссий в ЦИК РК [12]. Правилами предусматривается форма бюджетной заявки, сроки ее предоставления, ответственные лица за ее составление, а также основные виды планируемых расходов.

Это позволит полноценно формировать планируемые расходы избирательных комиссий на выборные кампании, что оптимизирует расходы и систематизирует администрирование бюджета ЦИК.

7. Внедрены правовые механизмы по обеспечению и проведению электорального обучения в целях повышения профессионального уровня членов избирательных комиссий — организаторов выборов, других участников избирательного процесса, а также правовой культуры в целом.

Основная обязанность по организации и проведению электорального обучения возлагается на избирательные комиссии, начиная с ЦИК РК и до участковых избирательных комиссий. Это заложит системные основы для повышения электорально-правовой культуры населения.

ЦИК РК будет осуществлять планирование обучения, методическое руководство и нормативно-правовое обеспечение деятельности по обучению.

Электоральное обучение участников выборного процесса требует материальных затрат (например, обеспечение помещениями для проведения обучения), поэтому она будет осуществляться при содействии местных исполнительных органов. Потому-то в закон РК от 23 января 2001 г. «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» [13] внесены следующие поправки: акиматы области, городов республиканского значения, столицы, а также районные (городов областного значения) акиматы обеспечивают обучение участников избирательного процесса (пп. 15-1 п. 1 ст. 27, пп. 19-1 п. 1 ст. 31). Это означает, что электоральное обучение будет производиться на местах за счет средств местного бюджета.

Литература

1. О выборах в Республике Казахстан: конституционный закон Республики Казахстан от 28.09.1995 г. № 2464 [электронный ресурс] // Эталонный контрольный банк нормативных правовых актов Республики Казахстан в электронном виде. URL: <http://zan.gov.kz/client/#!/doc/4/rus> (дата обращения: 05.08.2018).
2. О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан: конституционный закон Республики Казахстан от 29.06.2018 г. № 162-VI ЗПК [электронный ресурс] // Эталонный контрольный банк нормативных правовых актов Республики Казахстан в электронном виде. URL: <http://zan.gov.kz/client/#!/doc/123079/rus> (дата обращения: 11.09.2018).
3. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам выборов: закон Республики Казахстан от 29.06.2018 г. № 163-VI ЗПК [электронный ресурс] // Эталонный контрольный банк нормативных правовых актов Республики Казахстан в электронном виде. URL: <http://zan.gov.kz/client/#!/search/results/s> (дата обращения: 03.08.2018).
4. План наций — 100 конкретных шагов: программа президента Республики Казахстан (100 шагов по 5 институциональным реформам) от 20.05.2015 г. [электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100> (дата обращения: 11.09.2018).
5. О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан: закон Республики Казахстан от 21.05.2007 г. № 254 [электронный ресурс] // Эталонный контрольный банк нормативных правовых актов Республики Казахстан в электронном виде. URL: <http://zan.gov.kz/client/#!/doc/33304/rus> (дата обращения: 25.08.2018).
6. Об утверждении Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года и признании утратившими силу некоторых указов президента Республики Казахстан: указ президента Республики Казахстан от 15.02.2018 г. № 636 [электронный ресурс] // Эталонный контрольный банк нормативных правовых актов Республики Казахстан в электронном виде. URL: <http://zan.gov.kz/client/#!/doc/118837/rus> (дата обращения: 11.09.2018).
7. Об утверждении Государственной программы «Цифровой Казахстан: постановление правительства Республики Казахстан от 12.12.2017 г. № 827 [электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P17000000827> (дата обращения: 09.08.2018).
8. Об утверждении Правил и условий проведения предвыборных дебатов: постановление Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан от 25.08.2018 г. № 12/198 [электронный ресурс] // Эталонный контрольный банк нормативных правовых актов Республики Казахстан в электронном виде. URL: <http://zan.gov.kz/client/#!/doc/124815/rus> (дата обращения: 14.10.2018).

9. Об утверждении Правил и объемов выделения средств кандидатам для выступления в средствах массовой информации: постановление Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан от 25.08.2018 г. № 12/202 [электронный ресурс] // Эталонный контрольный банк нормативных правовых актов Республики Казахстан в электронном виде. URL: <http://zan.gov.kz/client/#!/search/results/s> (дата обращения: 14.10.2018).
10. Об административных правонарушениях: кодекс Республики Казахстан от 05.07.2014 г. № 235-V ЗРК [электронный ресурс] // Эталонный контрольный банк нормативных правовых актов Республики Казахстан в электронном виде. URL: <http://zan.gov.kz/client/#!/doc/81245/rus> (дата обращения: 14.10.2018).
11. О внесении изменения в постановление Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан от 23.10.2012 г. № 21/183 «Об утверждении Инструкции по оснащению помещения для голосования на избирательном участке, пункта для голосования»: постановление Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан от 25.08.2018 г. № 12/199 [электронный ресурс] // Эталонный контрольный банк нормативных правовых актов Республики Казахстан в электронном виде. URL: <http://zan.gov.kz/client/#!/doc/124816/rus> (дата обращения: 09.011.2018).
12. Об утверждении Правил составления и представления бюджетных заявок территориальными избирательными комиссиями в Центральную избирательную комиссию Республики Казахстан на проведение избирательных кампаний: постановление Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан от 25.08.2018 г. № 12/200 [электронный ресурс] // Эталонный контрольный банк нормативных правовых актов Республики Казахстан в электронном виде. URL: <http://zan.gov.kz/client/#!/doc/124713/rus> (дата обращения: 14.10.2018).
13. О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан: закон Республики Казахстан от 23.01.2001 г. № 148 [электронный ресурс] // Эталонный контрольный банк нормативных правовых актов Республики Казахстан в электронном виде. URL: <http://zan.gov.kz/client/#!/doc/7966/rus> (дата обращения: 14.10.2018).

КОНЦЕПЦИЯ СВОБОДНЫХ ВЫБОРОВ В ЕВРОПЕЙСКОМ РЕГИОНАЛЬНОМ ИЗМЕРЕНИИ

С. Н. Слободчикова

Байкальский государственный университет
старший преподаватель кафедры государственно-правовых
дисциплин института государства и права

В статье автор проводит детальный анализ источников европейских региональных актов, закрепляющих правовую концепцию свободных выборов. Освещается деятельность Венецианской комиссии и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в вопросе европейской региональной стандартизации демократических начал. В рамках заявленной темы разбираются решения Европейского суда по правам человека, что обуславливает унификацию международно-правового понимания свободных выборов. Делается вывод о значении правового закрепления свободных выборов в европейских региональных международных актах.

Ключевые слова: свободные выборы, европейские региональные избирательные стандарты, демократическое государство, политические права.

In the article, the author carries out a detailed analysis of the sources of European regional acts that enshrines the legal concept of free elections. The activities of the Venice Commission and the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) on European regional standardization of democratic principles are highlighted. Within the framework of the stated topic, decisions of the European Court of Human Rights are examined, which determines the unification of the international legal understanding of free elections. The conclusion is drawn about the importance of legal consolidation of free elections in European regional international acts.

Key words: free elections, European regional electoral standards, democratic state, political rights.

Формирование концепции универсального понимания свободных выборов в рамках европейского пространства предопределяет исследование различных международных документов, имеющих концептуальное значение для многих стран мирового сообщества. В связи с этим представляется целесообразным проанализировать соответствующие правовые акты на предмет закрепления в них международных норм и принципов, сущностно отражающих концепцию свободных выборов.

В европейском региональном измерении данная концепция получила правовое закрепление в Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и в Протоколе № 1 к данной Конвенции, принятом в Париже 20 марта 1952 г. В частности, в ст. 3 Протокола № 1 впервые использовался термин «свободные выборы», в ходе которых путем тайного голосования должно обеспечиваться свободное волеизъявление народа. В ст. 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод указано, что пользование правами и свободами должно быть обеспечено без какой-либо дискриминации.

В контексте указанных актов представляются показательными дела № 27996/06 и № 34836/06 «Сейдич и Финци против Боснии и Герцеговины» («Sejdić и Finci v. Bosnia and Herzegovina»), рассмотренные Европейским судом в 2009 г. Ввиду цыганского и еврейского происхождения заявителям было отказано в праве выставлять свои кандидатуры на выборах в Палату народов Парламентской ассамблеи и в Президиум Боснии и Герцеговины.

Согласно ст. IV Конституции Боснии и Герцеговины, принятой 21 ноября 1995 г. как приложение к Дейтонскому соглашению, Палата народов состоит из 15 депутатов (5 хорватов, 5 боснийцев и 5 сербов). В ст. V, в свою очередь, указано, что Президиум, как коллективный глава Боснии и Герцеговины, состоит из трех членов: боснийца, хорвата и серба.

Европейский суд, рассмотрев все обстоятельства дела, пришел к выводу, что дискриминация по признаку этнического происхождения является одной из форм расовой дискриминации. Установление специфических механизмов разделения властей не ведет автоматически к полному отстранению этнических общностей от управления делами государства. В Протоколе № 12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, принятом в Риме 4 ноября 2000 г., указано, что пользование любым правом, признанным законом, должно быть обеспечено без какой-либо дискриминации. Следовательно, граждане (в том числе заявители) вне зависимости от их этнического происхождения могут свободно реализовывать пассивное избирательное право на территории своего государства. Такой подход, безусловно, отвечает критериям

свободных выборов, определенным в рамках международных и европейских избирательных стандартов и реализуемым на территории современного демократического государства.

В ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод указано, что свободные выборы должны обеспечивать свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти. Представляется, что такая формулировка сужает круг субъектов, на которых распространяет свои гарантии ст. 3 Протокола № 1. Полагаем, что она не распространяется, например, на выборы главы государства, в странах, где такой глава избирается народом и имеет определенный набор полномочий в законодательной сфере: право законодательной инициативы; право подписания и обнародования законов; право вето на законы. Несмотря на указанные полномочия, главу государства нельзя отнести к законодательной ветви власти, учитывая принцип разделения властей.

Проанализировав практику Европейского суда [3], можно прийти к выводу, что ст. 3 Протокола № 1 распространяется на выборы в органы законодательной власти, если их полномочия вытекают из конституции соответствующего государства, а создаваемые нормативные акты называются законами. К таким органам можно отнести национальные парламенты (например, в Российской Федерации или в Великобритании), в том числе если парламент бикамеральный и одна из палат избирается населением, а также региональные органы законодательной власти, обладающие первоочередными законодательными функциями (например, в Австрии, Германии, Италии и Испании). Как отметил Европейский суд, термин «орган законодательной власти» «...должен толковаться в свете конституционной структуры соответствующего государства» [2].

Несмотря на то, что решения Европейского суда сами по себе создают права и обязанности лишь у сторон разрешенного им спора, тем не менее они, неоспоримо, вносят свой вклад в формирование правовых позиций Европейского суда, являющихся фактически авторитетным толкованием положений Конвенции и Протоколов к ней. Исходя из вышесказанного, полагаем, что ст. 3 Протокола № 1 не распространяет свое действие на органы местного значения ввиду регулиро-

вания их полномочий не конституцией, а, к примеру, федеральным или региональным законодательством.

Венецианская комиссия (официально — Европейская комиссия за демократию через право), созданная при Совете Европы в 1990 г., аккумулировала общеевропейский опыт в области выборов и в июле 2002 г. сформулировала пять руководящих принципов в области выборов: всеобщее, равное, свободное, тайное и прямое избирательное право [1, с. 10]. В 2002 г. Венецианская комиссия была преобразована в Расширенное соглашение, благодаря чему стала открытой для участия не только государств — членов Совета Европы, но и иных государств, в том числе из других регионов [4, с. 6]. Приведенные выше основополагающие избирательные принципы относятся к международным региональным избирательным стандартам и благодаря Расширенному соглашению могут быть отражены в законодательстве многих стран.

Значительная роль в установлении и развитии европейских региональных избирательных стандартов отводится также деятельности Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) — международной межправительственной организации, основанной 3 июля 1973 г. в Хельсинки и объединившей государства, расположенные на территории Северной Америки, Европы и Центральной Азии. Хотя решения ОБСЕ не носят обязательный характер, тем не менее государства-участники определили для себя необходимость претворения в жизнь достигнутых в рамках работы Организации договоренностей. Полагаем, что такая позиция придает документам ОБСЕ юридический оттенок.

Основные идеи в области обеспечения прав граждан на управление делами государства были изложены в документах, принятых на Конференции по человеческому измерению, проходившей в Париже в 1989 г., в Копенгагене в 1990 г. и в Москве в 1991 г. Государства-участники определили, в первую очередь, что признание прав и свобод является основой свободы, справедливости и мира, а демократия — неотъемлемым элементом правового государства. Выражение политических прав реализуется через свободные выборы.

В Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению устанавливается, что свободные выборы должны проводиться с разумной периодичностью, установленной законом; воля народа должна выражаться свободно, без насилия или запугивания; необходимо обеспечивать процедуру свободного голосования в условиях свободного выражения мнения избирателем при выборе своего представителя; подсчет голосов должен быть честным, а результаты выборов официально опубликованы; отсутствие влияния административного ресурса, насилия, дискриминационных факторов на политические партии и кандидатов; возможность создания политических партий в условиях полной свободы; присутствие иностранных и национальных наблюдателей на выборах.

Такой широкий спектр мер, используемых в целях обеспечения свободных выборов, безусловно, будет способствовать обеспечению легитимности выборов и повышению авторитетности избирательного процесса на территории государств — участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Определенно, положения документов ОБСЕ/СБСЕ можно отнести к европейским региональным стандартам в области прав человека.

Резюмируя вышесказанное, хотелось бы отметить, что правовое закрепление свободных выборов в европейских международных актах обеспечивает прежде всего право на управление делами своей страны, которое все больше ценится в современном мире. Для того чтобы выработать национальную модель действительно свободных и легитимных выборов, государствам необходимо руководствоваться существующими региональными международными актами в области выборов, позволяющими избегать политики двойных стандартов в рамках реализации внутригосударственных избирательных процедур.

Литература

1. Основополагающие документы Венецианской комиссии в области избирательного права и политических партий [электронный ресурс] // Council of Europe. URL: https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/ElectionsandPP_RUS.pdf (дата обращения: 02.10.2018).
2. Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium: постановление Европейского суда по правам человека от 02.03.1987 г. по делу № 9267/81 [электронный ресурс] // European court of human rights [официальный сайт Европейского суда по правам человека]. URL: www.echr.coe.int (дата обращения: 17.10.2018).
3. Xuereb v. Malta: постановление Европейского суда по правам человека от 15.06.2000 г. по делу № 52492/99 [электронный ресурс] // European court of human rights [официальный сайт Европейского суда по правам человека]. URL: www.echr.coe.int (дата обращения: 17.10.2018).
4. Хабриева Т. Я. Венецианская комиссия как субъект толкования национального права // Журн. рос. права. 2016. № 8 (236). С. 5–15.

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БАЛАНСА ИНТЕРЕСОВ ЛИЧНОСТИ И ГОСУДАРСТВА В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ВЫБОРОВ АКИМОВ СЕЛЬСКОГО УРОВНЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Ж. У. Тлембаева

ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан»
заместитель директора
кандидат юридических наук, доцент

В данной статье рассмотрены вопросы правового положения акимов сельского уровня, концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан. Автор обращает внимание на проблему двойного статуса акимов сельского уровня. Проведено сравнение выборной системы Республики Казахстан и ряда стран со схожей концепцией систем органов местного самоуправления.

Ключевые слова: аким, выборы, маслихат, органы местного самоуправления, публичная власть.

This article discusses the legal status of akims of the rural level, the concept of development of local self-government. The author draws attention to the problem of the dual status of akims of the village level, as well as to the particularities of the procedure for election to this post. A comparison is made of the electoral system of the Republic of Kazakhstan and a number of countries with a similar concept of systems of local authorities.

Key words: akim, elections, maslikhat, local governments, public authority.

На современном этапе развития казахстанской государственности, создания правового государства и гражданского общества наиболее актуальным является вопрос о взаимоотношениях личности и государства, формирование которых невозможно без согласования их интересов. Фундаментальные основы взаимоотношения личности и государства определены на конституционном уровне. Установление баланса публичных и частных интересов признается одним из основополагающих конституционных принципов.

Главной и единой целью для частного и публичного права, согласно п. 1 ст. 1 Конституции Республики Казахстан [1], является человек, его жизнь, права и свободы, а задачей — создание условий для наиболее полной реализации интересов общества, отдельных индивидов и их удовлетворения госу-

дарством. При этом, как отмечают исследователи, интересы государства, выраженные в его политике, как правило, обусловлены интересами граждан и их объединений. Многообразие взаимосвязей государства и личности предопределяет и разносторонность соотношения их интересов [2].

Эффективность публичной власти зависит от степени доверия к ней народа, которому принадлежит вся власть в государстве (п. 1 ст. 3 Конституции Республики Казахстан). Как отмечает В. В. Полянский, «доверие народа, в свою очередь, является критерием легитимности, важнейшей предпосылкой и основой гармонизации всех элементов системы публичной власти (государственной, самоуправленческой). Оно — основа реализации воли народа в публичном управлении в экономической, социальной, политической и духовной сферах жизни общества» [3].

На это не раз обращалось внимание в ежегодных посланиях президента Республики Казахстан. Так, 5 октября 2018 г. Н. Назарбаев в своем Послании народу Казахстана отметил: «Каждый казахстанец должен четко понимать суть проводимых реформ и их важность в деле процветания нашей Родины. Для их успешной реализации сегодня как никогда важна консолидация общества вокруг общих целей... Доверие народа поднимает наш дух и придает нам силы на этом пути. Нет ничего выше этой благородной цели!» [4].

Задача юридической науки заключается в обосновании идей по созданию условий широкого участия граждан в избирательном процессе, гармонизации публичных и частных интересов. Право призвано обеспечить их баланс, разумное соотношение, найти способы преодоления противоречий интересов личности и государства.

Правовое регулирование отношений с участием государства должно быть основано на балансе частных и публичных интересов [5]. На это обращалось внимание в Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 г. В ней указывается, что «на современном этапе развития частного права на первое место выдвигаются проблемы соотношения публично-правовых и частноправовых методов регулирования общественных отношений и как производное

от этого пределы государственного вмешательства в частно-предпринимательскую деятельность» [6]. Это предопределяет важность решения одной из ключевых проблем достижения баланса интересов личности и государства в соответствующих сферах государственной и общественной жизни, в том числе в избирательном процессе. Так, в избирательном процессе формируется и реализуется цель обеспечения прав граждан участвовать в управлении делами государства непосредственно или через своих представителей путем проведения свободных и справедливых выборов и республиканских референдумов [7].

В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 г. указывалось на тесную связь развития гражданской инициативы с вопросами местного самоуправления. «Этот институт, находящийся на стыке государства и гражданского общества, также требует своего укрепления и развития. В частности, необходимо с учетом накопленного опыта проводить не только разграничение функций государственного управления и местного самоуправления, но и широко привлекать органы местного самоуправления к участию в реализации государственных функций, имеющих местное значение. Результатами развития местного самоуправления должны стать повышение роли и активности населения в решении вопросов местного значения» [6]. В этом контексте роль права должна заключаться в выработке и обосновании идей по созданию условий для влияния населения на публичную власть, активного участия населения в избирательном процессе.

Идея децентрализации управления, как отметил в 2013 г. в одном из своих посланий народу Казахстана президент Н. Назарбаев, «заключается в предоставлении прав и необходимых ресурсов для принятия решений от центра к региональным органам власти» [8]. Он также поставил задачу принять меры по разграничению ответственности и полномочий между центром и регионами, усилению местных исполнительных органов, вовлечению граждан в процесс принятия и реализации решений вопросов местного значения, введению выборности акимов всех уровней.

Концепцией развития органов местного самоуправления Республики Казахстан, утвержденной указом президента Республики Казахстан от 28 ноября 2012 г. № 438 [9], развитие системы местного самоуправления признано одним из неперемennых условий экономического процветания, социального благополучия и формирования гражданского общества. Для достижения главной цели Концепции, заключающейся в определении основных направлений дальнейшего развития системы местного самоуправления, предусмотрено решение следующих задач:

1) на уровне аулов (сел), поселков, городов районного значения постепенно повысить роль населения в решении вопросов местного значения через собрания (сходы) местного сообщества путем стимулирования участия, заинтересованности и ответственности населения при принятии управленческих решений;

2) на уровне городов для решения самых насущных проблем, которые волнуют местное население, внедрить механизм вовлечения части активного населения в процесс принятия управленческих решений;

3) повысить роль маслихатов при назначении или избрании акимов в городах районного значения, аульных (сельских) округах, аулах (селах), не входящих в состав аульного (сельского) округа;

4) расширить финансовую и экономическую самостоятельность нижнего уровня управления в решении вопросов местного значения [9].

В контексте исследуемой проблемы особого внимания заслуживает вопрос о правовом положении акимов села, поселка, сельского округа (далее — аким сельского уровня). В соответствии со ст. 85 Конституции Республики Казахстан местное государственное управление осуществляется местными представительными и исполнительными органами, которые ответственны за состояние дел на соответствующей территории. Аким соответствующей административно-территориальной единицы возглавляет местный исполнительный орган. В соответствии с Концепцией развития местного самоуправления в Республике Казахстан акимы будут соче-

тать в себе функции как исполнительного, так и представительного органа без образования отдельного представительного органа местного самоуправления в ауле (селе) и городе районного значения.

Таким образом, аким сельского уровня обладает двойным статусом. Как представитель исполнительной власти аким является чиновником района и одновременно выступает как глава самоуправления. Такая специфика правового статуса акима сельского уровня обусловила особенности законодательного порядка его избрания, освобождения от должности и его ответственности, взаимодействия с органами местного самоуправления.

С одной стороны, аким — это должностное лицо государства, что выражается в том, что он выступает должностным лицом районного (городского) акимата и является представителем президента и правительства (п. 3 ст. 87 Конституции Республики Казахстан). Согласно закону Республики Казахстан от 23 января 2001 г. «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (далее — Закон) [10], аким района в городе, города районного значения, поселка, села, сельского округа в соответствии с законодательством Республики Казахстан является должностным лицом соответствующего районного (городского) акимата на территории соответствующей административно-территориальной единицы и без доверенности выступает от его имени во взаимоотношениях с государственными органами, организациями и гражданами (пп. 1 п. 1 ст. 35 Закона).

С другой стороны, аким сельского уровня является должностным лицом органа местного самоуправления, что выражается в порядке:

- 1) его избрания (избирается маслихатом — органом местного самоуправления, его кандидатура согласовывается с собранием местного сообщества);

- 2) освобождения от должности (для его освобождения районный аким должен получить также согласие собрания местного сообщества);

- 3) ответственности акима (ответственность несет не только перед вышестоящим акимом, но и перед районным,

городским маслихатом) при осуществлении им функций местного самоуправления (п. 3 ст. 35 Закона);

4) предоставления отчетов перед сходом местного сообщества (пп. 4, 4-1 п. 2 ст. 39-3 Закона);

5) участия собрания местного сообщества в согласовании решений аппарата акима города районного значения, села, поселка, сельского округа по управлению коммунальной собственностью города районного значения, села, поселка, сельского округа (коммунальной собственностью местного самоуправления), в обсуждении вопросов формирования и использования доходных источников местного самоуправления, проектов программных документов, программ развития местного сообщества, в согласовании проекта бюджета города районного значения, села и решении других вопросов, входящих в компетенцию акимов данного уровня (п. 3, 4 ст. 39-3 Закона), созыва им собрания и организации проведения схода, раздельного схода местного сообщества, порядка его проведения, обязательности рассмотрения им решений схода (п. 7, 10, 11, 12 ст. 39-3 Закона).

Таким образом, правовое положение акимов сельских округов, поселков и сел определяется сочетанием функций как исполнительного, так и представительного органа. Данное сочетание находит отражение в особенностях порядка избрания на должность акима села, поселка, сельского округа.

Конституционно-правовые основы введения института выборности акимов всех уровней в Казахстане появились в октябре 1998 г. В первоначальной редакции Конституции Республики Казахстан 1995 г. было закреплено положение о назначаемости акимов. В 1998 г. были приняты поправки в Конституцию, предусматривающие, что акимы иных административно-территориальных единиц, кроме акимов областей, городов республиканского значения и столицы, назначаются или избираются на должность в порядке, определяемом президентом Республики Казахстан.

В последующие годы порядок назначения или избрания акимов сельского уровня неоднократно менялся. К примеру, в 2004 г. были приняты Правила проведения выборов акимов аульных (сельских) округов, аулов (сел), поселков Республики

Казахстан, в соответствии с которыми выборы акимов проводились на территориях соответствующих административно-территориальных единиц с населением:

- до 5 тыс. человек — на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;
- свыше 5 тыс. человек — на основе косвенного избирательного права при тайном голосовании (косвенное избирательное право состоит в избрании указанных акимов гражданами через своих представителей — выборщиков) [11].

С 2011 г. вместо выборов акимов городов районного значения, поселков, аулов (сел), аульных (сельских) округов была введена процедура назначения на должность акимов аульных (сельских) округов, аулов (сел), поселков акимами районов областей с согласия акимов областей [12]. Такой способ формирования представительных органов, как назначение, как отмечает Д. М. Баймаханова, «ставит руководителя исполнительного органа в зависимое положение от тех органов и должностных лиц, которые их назначают. Поэтому речь должна идти о совершенствовании института выборов и поиске его оптимальной модели, обеспечивающей подлинное волеизъявление населения» [13, с. 20].

В 2013 г. процедура избрания акимов вновь была подвергнута изменениям. Были приняты Правила избрания на должность, прекращения полномочий и освобождения от должности акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел Республики Казахстан, не входящих в состав сельского округа [14]. Указанные подзаконные акты утратили юридическую силу в связи с внесением изменений в п. 4 ст. 87 Конституции по перераспределению полномочий президента, в частности, касающихся изменения порядка назначения на должность и освобождения от должности акимов сельского уровня, который ранее определялся президентом Республики Казахстан.

В рамках конституционной реформы в 2017 г. был установлен новый порядок избрания на должность акима сельского уровня. В п. 4 ст. 87 Конституции были внесены изменения, согласно которым акимы иных (кроме акимов областей, городов республиканского значения и столицы, назначаемых

на должность президентом Республики) административно-территориальных единиц, в том числе акимы села, поселка, сельского округа, назначаются или избираются на должность, а также освобождаются от должности в порядке, определяемом законом.

В целях реализации данного конституционного положения законом Республики Казахстан от 11 июля 2017 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам их приведения в соответствие с нормами Конституции Республики Казахстан» в Закон были внесены соответствующие изменения и дополнения [15], касающиеся порядка избрания на должность, освобождения от должности акима сельского уровня. Так, в соответствии редакцией ст. 36 Закона аким избирается на должность сроком на четыре года маслихатом района (города областного значения) на альтернативной основе из кандидатур в возрасте не моложе 25 лет, представленных акимом района (города областного значения) и согласованных с собранием местного сообщества. При этом аким освобождается от должности акимом района (города областного значения) с согласия местного сообщества и акима области.

Кроме того, Закон был дополнен ст. 36-1, определяющей порядок выборов акимов городов районного значения, сел, поселков, сельских округов. Акимы сельского уровня избираются на основе косвенного избирательного права при тайном голосовании. Аким избирается на должность маслихатом района (города областного значения) на альтернативной основе из кандидатур, представленных акимом района (города областного значения) и согласованных с собранием местного сообщества. Голосование и определение итогов выборов акимов осуществляются в соответствии с избирательными процедурами, установленными конституционным законом Республики Казахстан от 28 сентября 1995 г. «О выборах в Республике Казахстан» [16].

В августе 2017 г. в девяти регионах Республики Казахстан состоялись выборы акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел, не входящих в состав сельского округа. Выборы сельских акимов проводились на засе-

дании выборщиков — депутатов маслихата соответствующего района либо города.

29 июня 2018 г. был принят конституционный закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан» [17], которым были предусмотрены поправки в некоторые законодательные акты по вопросам выборов, касающиеся внедрения пропорциональной избирательной системы к формированию местных представительных органов (маслихатов), а также введение прямой выборности акимов сельского уровня. Суть одного из предлагаемых нововведений заключалась в том, что акимы будут избираться местным населением на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре года. При этом право выдвижения кандидатур сельских акимов предлагалось предоставить политическим партиям с целью усиления их роли и ответственности [18].

Предполагалось, что разработка данных поправок будет направлена на дальнейшую реализацию конституционных положений о признании в Казахстане идеологического и политического многообразия, участия граждан в управлении делами государства непосредственно или через своих представителей. Вышеуказанные меры были связаны с необходимостью внесения поправок, связанных с пересмотром правового статуса акимов сельского уровня, в том числе порядка освобождения их от должности, которые сочетают функции как исполнительного, так и представительного органа в ауле (селе) и городе районного значения. Однако данные поправки не нашли поддержки у сенаторов, которые пришли к выводу, что прежний порядок (выборы акимов на местах путем голосования среди депутатов маслихатов и досрочное прекращение их полномочий на основании указа президента страны) должен быть сохранен без изменений.

Следует отметить, что общепризнанные международные нормы и стандарты хотя и предусматривают выборность законодательных органов власти, но не содержат каких-либо конкретных подходов к порядку проведения выборов как в отношении выборов органов исполнительной власти в

целом, так и выборов на местном уровне в частности. Вместе с тем зарубежная практика правового регулирования в сфере избрания глав исполнительной власти различных уровней накопила достаточный опыт, применение которого во многом обогатило бы действующее казахстанское законодательство [19, с. 41]. В зарубежных странах принципы назначаемости и выборности применяются в практике проведения выборов в равной мере. При этом чаще проводятся не прямые выборы, а косвенные (в некоторых землях Австрии, Дании, Канады, Испании, Мальте, в некоторых штатах США).

Как показывает анализ зарубежного опыта, органы местного самоуправления в ряде зарубежных стран избираются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права, тайным голосованием. Так, в Грузии выборы мэра (управителя местного самоуправления) регулируются Избирательным кодексом Грузии от 27 декабря 2011 г. [20]. Муниципальные выборы в Канаде (выборы муниципального совета и мэра) осуществляются непосредственно населением.

В Израиле муниципальные выборы проводятся один раз в пять лет по избирательной системе пропорционального представительства на основе прямого и равного избирательного права при тайном голосовании. На муниципальных выборах избираются представительные органы — местные советы, с 1975 г. израильяне избирают мэров городов и глав местных советов. Если на выборах депутатов местных советов выдвигаются партийные списки ведущих партий, то на выборах мэров победу может одержать и независимый кандидат. Поселения, управляемые региональными советами, направляют в эти советы своих делегатов, избранных тайным голосованием поселковым комитетом либо комитетом кооперативного сельскохозяйственного поселения (кибуца, мошава) [21].

В Венесуэле муниципии представляют собой первичную политическую единицу общенациональной структуры власти. Управление муниципией осуществляет избираемый гражданами данной муниципии мэр, должность которого могут занимать лица старше 25 лет как мужского, так и женского пола, имеющие венесуэльское гражданство, и являющиеся светскими лицами. Мэр избирается на четыре года большин-

ством голосующих, он может быть переизбран на очередной срок только один раз [22].

В Словакии выборы муниципальных советов и мэров (органов территориальных единиц более низкого уровня) регулируются Законом о местных выборах от 28 августа 1990 г. № 346/1990. Муниципальные выборы, как и иные выборы в стране, осуществляются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Активное и пассивное избирательное право принадлежит гражданам, постоянно проживающим на территории соответствующего муниципалитета, достигшим возраста 18 лет. Возрастной ценз для пассивного избирательного права на выборах мэра установлен в 25 лет [23, с. 248].

Следует отметить, что так же как и на краевых выборах, на муниципальных выборах предусмотрено два способа выдвижения кандидатов:

- 1) выдвижение политическими партиями;
- 2) самовыдвижение (для участия в выборах на должность мэра), в таком случае самовыдвиженец должен собрать в свою поддержку подписи не менее 10 % избирателей, постоянно проживающих на территории муниципалитета, от которого он собирается баллотироваться.

Следует отметить, что местное самоуправление практически во всех современных демократических странах неизбежно сочетается с государственным управлением на местах. В этом контексте показателен пример законодательного регулирования местного самоуправления в федеральных землях Германии, которое в последнее время существенно изменилось. Наибольшую эффективность и состоятельность в большинстве немецких земель Германии приобрела так называемая южногерманская модель, включающая безусловную выборность глав муниципальных образований в ходе прямых выборов, отказ от принципа разделения властей на уровне местного самоуправления (глава местного самоуправления возглавляет и его представительный орган, и местную администрацию), которая утвердилась в качестве самой прогрессивной и эффективной [24].

Сегодня во многих федеральных землях Германии законодательство, регулирующее вопросы местного самоуправления, существенно изменилось и почти повсеместно за основу взята так называемая южногерманская модель. Она изначально была закреплена в муниципальных конституциях южных федеральных земель — Баварии и Баден-Вюртенберга.

Суть этой системы заключается в том, что бургомистр общины возглавляет одновременно и местный представительный орган (совет общины), и местную администрацию. Таким образом, избранный населением на основе прямых выборов бургомистр работает на принципах единоначалия и имеет обычно очень большой вес в своей общине. Однако чрезвычайно широкие полномочия бургомистра уравниваются системой муниципального надзора. Поскольку именно южно-германская модель местного самоуправления зарекомендовала себя наиболее эффективной, она начала применяться в Восточной Германии и в других регионах страны.

Районы в Германии являются органами общественного управления. С одной стороны, они входят в систему органов местного самоуправления, а с другой — являются низшими органами государственной администрации. Некоторые ученые утверждают, что сущность района как территориального образования заключается в его триединстве: это одновременно местное самоуправляющееся сообщество, союз составляющих его общин и совокупность территориальных служб земли. В районе население избирает представительный орган — районное собрание. Структура исполнительной власти района и ее отношения с районным собранием имеют определенные разновидности, но во всех землях глава исполнительной власти района является и главой государственной администрации соответствующего района.

Таким образом, введение прямой выборности акимов этого звена в Республике Казахстан является необходимым условием для создания эффективной системы управления делами на местном уровне. Это позволит предоставить возможность сельскому населению: «во-первых, лучше узнать возможности и профессиональные качества кандидата на должность акима; во-вторых, повысить активность граждан

в полноценной реализации своих конституционных прав; в-третьих, будет способствовать повышению восприимчивости местных органов государственного управления к потребностям и проблемам населения» [19].

Очевидно, что введение прямой выборности местных акимов, сочетающих функции как исполнительного, так и представительного органа, позволило бы повысить эффективность системы управления делами на местном уровне, повысило бы ответственность акимов перед своими избирателями. «Население же повышает свою гражданскую активность, осознавая, что от его непосредственного участия зависят качество и эффективность решения наиболее актуальных проблем данного местного сообщества» [25, с. 128]. Вместе с тем аким, при выдвижении которого решающее значение имело мнение местного населения, может пользоваться популярностью у населения, но не владеть опытом аппаратной работы, что может негативно сказываться на эффективности его работы. В связи с этим было бы целесообразно предоставить акимам сельского уровня право занимать административные государственные должности без проведения отбора в кадровый резерв и конкурса по решению уполномоченной комиссии.

В соответствии с действующим законодательством решение вопроса об освобождении от должности местных акимов всецело находится в компетенции вышестоящих районных акимов. Как отмечалось выше, в соответствии с нормами ст. 36 Закона аким города районного значения, села, поселка, сельского округа освобождается от должности акимом района (города областного значения) с согласия местного сообщества и акима области.

В случае установления прямых выборов сельских акимов прекращение полномочий акима сельского уровня было бы целесообразно осуществлять на основании решения собрания местного сообщества. Это позволило бы не только снизить зависимость сельских акимов от районного акима, но и повысить его ответственность перед своими избирателями, гражданскую активность населения, общественное доверие к власти, а также «оживить» партийное поле. При этом инициирование вопроса о прекращении полномочий акима должно

быть предоставлено как акиму района (города областного значения), так и местному сообществу. К примеру, в Германии одной из особенностей коммунального права является возможность переизбрания бургомистра, которому предшествует решение совета, принятое большинством (2/3) членов [26].

Вместе с тем введение прямой выборности акимов само по себе не решит существующих проблем местного управления. Поэтому вопрос о введении прямой выборности акимов требует серьезного взвешенного подхода с учетом таких факторов, как неравномерность экономического развития регионов, региональные особенности, полиэтничность, играющая важную роль в геополитической стабильности региона, зарубежный опыт организации и проведения выборов.

Местное самоуправление и государственная власть — различные виды публичной власти. Независимость органов местного самоуправления от органов государственной власти может быть только относительной. Кроме того, полная независимость может губительно воздействовать на большинство муниципальных образований, поскольку они не в состоянии не только осуществлять переданные им отдельные государственные полномочия, но и решать многие вопросы.

Резюмируя вышесказанное, полагаем, что дальнейшая научно-теоретическая разработка проблем введения прямой выборности акимов сельского уровня должна исходить из того непреложного факта, что совершенствование норм действующего законодательства о выборах должностного лица местного органа публичной власти должно максимально отражать конституционное право гражданина избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Литература

1. Конституция Республики Казахстан [электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Эдилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000> (дата обращения: 18.09.2018).
2. Бакаева О. Ю., Погодина Н. А. О соотношении частных и публичных интересов [электронный ресурс] // Кибеп/Ленинка. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-sootnoshenii-chastnyh-i-publichnyh-interesov> (дата обращения: 11.09.2018).

3. Полянский В. В. Современный политический процесс и выборы: проблемы гармонизации публичных и частных интересов [электронный ресурс] // КиберЛенинка. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennyy-politicheskiy-protsess-i-vybory-problemy-garmonizatsii-publichnyh-i-chastnyh-interesov> (дата обращения: 15.10.2018).
4. Послание президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана (5 октября 2018 г.) [электронный ресурс] // Официальный сайт президента Республики Казахстан. URL: http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nazarbaeva-narodu-kazahstana-5-oktyabrya-2018-g (дата обращения: 10.10.2018).
5. Козлов А. Ю. Обеспечение баланса публичных и частных интересов в процессе возмездного отчуждения недвижимого имущества, находящегося в федеральной собственности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 199 с.
6. О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года : указ президента Республики Казахстан от 24.08.2009 г. № 858 // САПП Республики Казахстан. 2009. № 35. Ст. 331.
7. Об утверждении Положения о Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан: указ президента Республики Казахстан от 11.11.1996 г. № 3205 [электронный ресурс] // Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан. URL: <https://www.election.gov.kz/rus/o-tsik-rk/polozhenie-o-tsik-rk.php> (дата обращения: 14.08.18).
8. Послание президента Республики Казахстан — лидера нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана. Стратегия «Казахстан–2050». Новый политический курс состоявшегося государства [электронный ресурс] // Официальный сайт президента Республики Казахстан. URL: http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nazarbaeva-narodu-kazahstana-14-dekabrya-2012-g (дата обращения: 10.10.2018).
9. Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан: указ президента Республики Казахстан от 28.11.2012 г. № 438 [электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1200000438> (дата обращения: 10.10.2018).
10. О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан: закон Республики Казахстан от 23.01.2001 г. [электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148> (дата обращения: 10.10.2018).
11. О проведении выборов акимов аульных (сельских) округов, аулов (сел), поселков Республики Казахстан: указ президента Республики Казахстан от 06.12.2004 г. № 1484 (утратил силу указом президента Республики Казахстан от 19.05.2011 г. № 86) [электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U040001484> (дата обращения: 10.10.2018).

12. О порядке назначения на должность, прекращения полномочий и освобождения от должности акимов городов областного значения и районов областей, районов в городах областного значения, районов в городе республиканского значения и столицы: указ президента Республики Казахстан от 19.05.2011 г. № 86 [электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1100000086> (дата обращения: 10.10.2018).
13. Баймаханова Д. М. Непосредственная демократия в Республике Казахстан: учеб. пособие. Алматы: Қазақ университеті, 2003. 55 с.
14. О некоторых вопросах проведения выборов акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел Республики Казахстан, не входящих в состав сельского округа: указ президента Республики Казахстан от 24.04.2013 г. № 555 (утратил силу указом президента Республики Казахстан от 10.10.2017 г. № 559) [электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1300000555> (дата обращения: 10.10.2018).
15. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам их приведения в соответствие с нормами Конституции Республики Казахстан: закон Республики Казахстан от 11.07.2017 г. № 91-VI [электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000091#z1215> (дата обращения: 10.10.2018).
16. О выборах в Республике Казахстан: конституционный закон Республики Казахстан от 28.09.1995 г. № 2464 [электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002464> (дата обращения: 10.10.2018).
17. О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан: конституционный закон Республики Казахстан от 29.06.2018 г. № 162-VI ЗРК [электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1800000162#z8>, свободный (дата обращения: 10.10.2018).
18. Бекетаев М. Акимы будут избираться местным населением // Tengrinews. URL: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/akimyi-budut-izbiratsya-mestnyim-naseleniem-ministr-beketaev-344913/ (дата обращения: 14.08.2018).
19. Абикиенов А. А. Правовые основы выборности акимов в Республике Казахстан // Вестн. КазНУ. Серия юридическая. 2009. № 2 (50). С. 41–45.
20. Избирательный кодекс Грузии [электронный ресурс] // Законодательный вестник Грузии. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/1557168/25/ru/pdf> (дата обращения: 14.08.2018).

21. Берлявский Л. Г. Государственная власть и местное самоуправление в Израиле [электронный ресурс] // Center-Bereg. URL: <http://center-bereg.ru/o1918.html> (дата обращения: 14.08.2018).
22. Конституция Венесуэлы 1999 г. [электронный ресурс] // Библиотека Пашкова : [сайт]. URL: <https://constitutions.ru/?p=9864&page=2&attempt=1>, свободный (дата обращения: 10.10.18).
23. Современные избирательные системы. Вып. 9: Индонезия, Словакия, Филиппины, Хорватия / Л.М. Ефимова и др.; науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. М.: РЦОИТ, 2014. 512 с.
24. Маркварт Э. Организация местного самоуправления в Германии и применимость немецкого опыта к российским реалиям [электронный ресурс] // КиберЛенинка. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsiya-mestnogo-samoupravleniya-v-germanii-i-primenimost-nemetskogo-opyta-k-rossiyskim-realiyam> (дата обращения: 18.09.2018).
25. Медиева Ж. К. Правовые проблемы совершенствования деятельности местных исполнительных органов Республики Казахстан: дис. ... канд. юрид. наук. Алматы: КазНУ им. Аль-Фараби, 2003. 177 с.
26. Михалёва Н. В. Местное самоуправление в Германии [электронный ресурс] // КиберЛенинка. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-v-germanii> (дата обращения: 11.09.2018).

ОСОБЕННОСТИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ В РОССИЙСКОЙ И ЗАРУБЕЖНОЙ ПРАКТИКЕ

М. Д. Трушкова

Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС

В статье рассмотрена концепция конфликта интересов, исследован зарубежный опыт его определения.

Ключевые слова: конфликт интересов, материальные интересы, государственный служащий, механизм управления конфликтом, коррупция.

The article discusses the concept of a conflict of interest of a subject of legal regulation, defines the types of conflicts of interest, considers foreign experience in determining a conflict of interest.

Key words: conflict of interests, material interests, civil servant, conflict management mechanism, corruption.

Согласно ст. 10 федерального закона «О противодействии коррупции», под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий) [1].

Согласно той же статье, под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) государственным служащим и/или состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми он и/или лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

По мнению С. А. Гирина, интересы можно разделить на два типа: материальные и нематериальные [2]. Именно такую классификацию использует независимая комиссия по про-

тиводействию коррупции (Independent commission against corruption).

А. Д. Ильяков интерес государственного служащего условно разделяет на две части: во-первых, это интересы службы (т. е. реализация государственным служащим интересов общества и государства за соответствующую заработную плату); во-вторых, это личные интересы субъекта, являющегося государственным служащим (имущественные и неимущественные) [3].

Анализируя зарубежный опыт определения конфликта интересов, стоит отметить, что основные принципы управления конфликтом интересов в государственном секторе содержат Рекомендации Совета Организации экономического сотрудничества и развития от 28 мая 2003 г. В данном документе акцентировано внимание на необходимости усиления общественного контроля за конфликтом интересов в государственном и частном секторах. Согласно данным рекомендациям, конфликт интересов подразумевает под собой конфликт между общественным долгом и личными интересами государственного служащего, когда следование личному интересу может повлиять на исполнение должностных обязанностей. Конфликт интересов делится на явный и потенциальный. В первом случае речь идет об уже возникшей ситуации, при которой личные интересы государственного служащего могут вступать в противоречие с интересами службы, во втором подразумеваются ситуации возможного противоречия в будущем частного интереса государственного служащего и интересов службы, которые могут возникнуть при исполнении государственным служащим отдельных обязанностей или реализации определенных функций. В Рекомендациях признается, что нарушение механизма управления конфликтом интересов приводит непосредственно к коррупции.

Литература

1. О противодействии коррупции: федер. закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6228.
2. Гирин С. А. О соотношении понятий «интерес» и «личная заинтересованность» в конфликте интересов на государственной гражданской службе // Научн. ведомости БелГУ. Сер. Философия. Социология. Право. 2016. № 10 (231). Вып. 36. С. 157.
3. Ильяков А. Д. Конфликт интересов на государственной службе: моногр. М.: Проспект, 2017. 125 с.

«ЧЕЛОВЕК — ВЫСШАЯ ЦЕННОСТЬ» КАК ФИЛОСОФСКАЯ И КОНСТИТУЦИОННАЯ МАКСИМА

Э. С. Юсубов

Национальный исследовательский Томский
государственный университет
Заслуженный юрист России
кандидат юридических наук, доцент

В статье раскрываются философские, исторические и социокультурные основы признания человека высшей конституционной ценностью. Представлен анализ отдельных рассуждений об объективности и достоверности признания ценности человека. Автор предпринял попытку рационально разобраться, в чем состоит смысл ст. 2 Конституции России.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, человек, ценность, права и свободы человека, социокультурная ситуация.

The article reveals the philosophical, historical and sociocultural foundations of recognizing a person as the highest constitutional value. The analysis of individual arguments about the objectivity and reliability of the recognition of human values. The author made an attempt to rationally understand what the meaning of Art. 2 of the Constitution of Russia.

Key words: Constitution of the Russian Federation, man, value, human rights and freedoms, sociocultural situation.

Конституционная максима «человек — высшая ценность» имеет глубокие исторические корни и является гуманистическим императивом. Человечество выстрадало столь высокую оценку в течение всей истории. Многие поколения через горький опыт страданий и неустанной борьбы достигли вершины всеобщего признания.

Однако в наши дни весьма активно выдвигаются теоретические аргументы и практические примеры, которые отрицают аксиому о высшей ценности человека. В результате проблема ценности человека приобретает не только научное, но и политико-правовое значение. В связи с этим необходимо обратиться к Конституции Российской Федерации, которая переносит вопрос ценности человека из чисто теоретической области в сферу государственной политики. В соответствии с Основным законом признание, соблюдение и защита прав и свобод, охрана достоинства личности, гарантия конституционных прав человека и есть фактическое признание человека

высшей ценностью. Конституционное признание человека высшей ценностью есть аксиологическое творение многонационального народа Российской Федерации, который свободным волеизъявлением принял Основной закон.

Проблема человека изначально была объектом исследования философской науки. Необходимость формирования нравственного уважительного отношения к человеку стала одной из главных причин активного изучения данной проблемы многими известными мыслителями. Совокупность учений о человеке сводилась к важнейшим утверждениям о том, что человек — это цель и высшее разумное и нравственное существо [1].

Безусловно, что в рамках одной научной статьи охватить и подробно раскрыть все многообразие историко-философских учений о человеке практически невозможно. В принципе такая цель и не преследуется в силу ее недостижимости. Целесообразно лишь дать краткий анализ и общий обзор наиболее значимых взглядов на мир человека.

Особый вклад в развитие и теоретическую легитимацию учения о человеке внесли представители классической немецкой философии. Гегель в своей работе «Философия истории» называет человека бесконечной ценностью, который «является целью в себе самом благодаря своему божественному началу» [2]. Известный широкому кругу научного сообщества категорический императив Канта сводится к общему нравственному выводу о том, что человек как высшее разумное существо является целью и обладает всеобщим признаваемым достоинством [3].

Философские учения многих немецких мыслителей вошли в антологию мировой гуманистической мысли как призыв нравственного отношения к человеку. Нравственная оценка человека как высшего блага является естественным и разумным развитием мира. Человеческая проблематика и учение о ценности человека как морального императива остается всеобъемлющей для всех этапов развития европейской философии. Востребованность учения о человеке, его устремлениях, ожиданиях и поведении приобретает собственный смысл и самоценность в современную эпоху формирования глобальных постмодернистских ценностей.

Многообразие жизни человека, его мира и культуры были в центре вечных исканий русских философов. В целом востребованность человекоцентричной философии в России приобретает собственную значимость во все эпохи сложных социально-политических процессов. Во второй половине XIX в. и в начале XX столетия в русской философии активно развивалась теория религиозно-христианских православных духовных ценностей о Боге и человеке [4].

Так, например, религиозный философ В. С. Соловьев писал о том, что человек становится абсолютом только при стремлении к Богу, к божественному началу [5].

В свою очередь, Н. А. Бердяев также признавал человека высшим носителем духа, добра, красоты и Божественной правды [6]. Философ В. В. Зеньковский утверждал, что духовное начало определяет индивидуальную неповторимость человека и его связь с Абсолютом Божества [7].

Значительную роль в осмыслении человека как ценности сыграли дореволюционные юристы-либералы. Своеобразным прорывом в осмыслении проблем человека стала совокупность учений юристов названной эпохи о метафизических, нравственных и социальных составляющих человека. Предметом самостоятельного изучения явились материально-правовые и политические условия существования человека в российском обществе. В своих сочинениях русские юристы-либералы отстаивали идею об абсолютной ценности человека. Именно по этой причине все публично-правовые институты должны исходить из понимания приоритета его интересов. Только подобная государственная политика и общественная жизнь признаются универсальным критерием цивилизованности [8]. Либеральные мыслители заложили в общественное сознание и внесли в правовую науку нравственную традицию уважения человека, признание его ценности. По сути своей человек признается главным субъектом истории российской государственности.

Марксистская философия рассматривает человека в системе общественных отношений, признавая природное и общественное начало в его сущности [1]. Она имеет собственные критерии признания человека ценностью, которые соот-

ветствуют классовому подходу объяснения мира и преобразования общественной жизни. Марксистская аксиология человека основана, прежде всего, на материалистическом понимании истории.

Однако было бы несправедливо утверждать, что марксистская гуманитарная наука игнорировала теорию ценностей и признания человека высшей ценностью. Во второй половине XX в. в пределах марксистской идеологии открылись широкие возможности для осмысления ценности человека в философских, этических и эстетических исследованиях [4]. В русле социально-политической философии духовная жизнь анализируется через признание ценности человека, выявляются взаимоотношения человека с обществом и государством. Предметом самостоятельного изучения были нравственные, этические и эстетические установки человека и общества. Наибольший вклад в общественную теорию ценности человека внесли специалисты по этике. Этика не может обойтись без исследования моральных ценностей человека, его нравственного идеала, поступков и поведения в обществе [9].

Одной из важных особенностей марксистской теории признается весьма продуктивная социально-философская позиция об отчуждении человека от результатов его труда, от всех форм социальной жизни. В этих условиях именно деньги являются мерой ценности человека в обществе, а мир для него становится чужим. Отчуждение закономерно порождает у человека конформизм, нигилизм и различные формы радикализма [10]. Было бы также упрощением считать, что в советское время отсутствовали теория и практика комплексного изучения человека. Здесь мы предлагаем обратить внимание на результаты научной деятельности академика И. Т. Фролова. Перспективы и ценность человека были признаны глобальной проблемой, а ее решение — целью науки и движущей силой истории [11].

Общепризнанными продолжателями традиций отечественной гуманистической мысли о человеке являются великие писатели-гуманисты дореволюционной и советской эпох. В своих произведениях с высокой художественной образностью и достоверностью они раскрыли сущность человека

в конкретных жизненных обстоятельствах. Отечественные мастера художественного слова признавали человека духовной величиной, не песчинкой, которая затерялась в окружающем мире, а свободным творцом собственной истории и истории своего Отечества. Классическая художественная литература в оценке ценности человека опирается на христианскую нравственно-этическую философию и философию человека деятельного, творца, вовлеченного в процесс строительства общества будущего.

Таким образом, во все времена развития человечества мыслители-гуманисты обсуждали вопросы, связанные с человеком, с оценкой меры гуманизма общества и государства. Ключевым сущностным аспектом научной рефлексии были и остаются пути и возможности исключения или преодоления антропологического кризиса. На суд современников представлено фундаментальное наследие специального и междисциплинарного характера по конкретным проблемам гуманитарной отрасли знания. Одни из учений рассматривают проблемы человека прямо, а другие — косвенно. Разумеется, отдельные из предлагаемых учений носят дискуссионный характер и до сих пор подвергаются критическому анализу. Другие преданы забвению самой историей человечества. Третьи стали достоянием нашей действительной жизни и являются естественным благом. Ключевой характеристикой развития философской и политико-правовой мысли является ее стремление охватить все богатство взглядов на человека. Классикам учений о ценности человека вовсе не были чужды экзистенциальный антропоцентризм и обращение к религиозной сущности человеческого бытия. Многие теоретические знания изложены с позиций научного рационализма и юридического формализма.

Вся огромная масса взглядов и учений о человеке, введенная в научный оборот, точному подсчету не подлежит. Да и необходимости в этом нет. Важны все точки зрения на мир человека. Вместе с тем в общественном сознании присутствует мнение о том, что многие теоретические изыскания авторов оторваны от реалий жизни. По этой причине едва ли они могут быть применены на практике. Принимая во внима-

ние данное обстоятельство, необходимо обратиться к конституционно-правовой теории и влиянию философских учений о ценности человека на формирование политико-правовой практики.

Конституция Российской Федерации с учетом многих подходов, включая изложенные в настоящей статье, избрала наиболее идейное и иерархичное учреждение статуса человека. Так, согласно ст. 2 Конституции, человек, его права и свободы признаются высшей ценностью. В конституционно-правовой литературе вполне обоснованно утверждается, что данное положение Основного закона «предполагает существование иерархии конституционных ценностей» [12].

Основной закон на основе переосмысления и пересмотра прежней практики взаимоотношений между государством и человеком провозглашает новый принцип совместного существования. Юридически учрежден статус человека как высшей ценности и новый конституционный режим, способный выполнять объединительную функцию [13]. Признание конституционной нормы и следование ей является важным предметным интегратором российского общества. В результате сам объединяющий потенциал конституционной нормы также может быть признан своеобразной ценностью.

Несмотря на реальный гуманистический потенциал данного вывода, ценность человека в ряде научных публикаций не рассматривается как безусловный императив. В этом случае человек оценивается в зависимости от его морально-нравственных качеств, от деяний, которые в общественном сознании квалифицируются как плохие или хорошие. Сама научная дискуссия по данной проблеме интересна не только конституционалистам. Она полезна также для широких слоев гражданского общества и может стать важным фактором формирования и укрепления гуманистического мировоззрения. Благодаря академической дискуссии каждый человек имеет реальную возможность выбора жизненной позиции.

Один из аргументов негативного отношения к положениям ст. 2 Конституции России сводится к следующему. В случае абсолютизации человека любой преступник, лицо, перешедшее допустимую грань добра и зла, были бы ориентиром

для общества и святыми для государства. Поэтому конституционной ценностью следует признать не каждого человека, а личность, ответственную за свои действия, заботящуюся о благополучии близких, создающую, вкладывающую собственные ресурсы, энергию для процветания малой родины и Отечества [14]. Для строгости суждений и аргументов относительно высшей ценности человека необходимо обратиться к еще одной небезынтересной позиции. Сформулированная мысль сводится к тому, что речь не идет только о том, что в ст. 2 Основного закона России допущена оговорка или неудачная законодательная формулировка. В отношении человека в целом вообще слово «ценность» допустимо употреблять только в контексте отдельных его качеств. В дальнейшем в целях создания смыслового напряжения вокруг этого вопроса автор идет на крайне рискованный шаг и задает вопрос: является ли человек ценностью? [15]. Представляется, что Конституция и конституционное право абстрагируются от терминологического или научного различия между понятиями человека и личности, так как они не влияют в принципе на конституционный статус лица, не имеют принципиального юридического значения. Личность в конституционном праве — любой и всякий человек, наделенный правами и обязанностями. В конституционной практике понятия человека и личности употребляются как синонимические, носят собирательный и обобщенный характер [16]. Следовательно, категория «человек» в праве является единой, сквозной. Юридическая наука не может абстрагироваться от того, что человек, личность — субъект совокупности всех общественных отношений [17].

Каждый человек как личность обладает достоинством, которое является основой его правового положения в обществе и государстве. Достоинство означает осознание естественной ценности каждого человека [18].

Нельзя не обратить внимания и на то, что в публикациях предлагаются новые редакции ст. 2 Конституции России. В одной из таких, преодолевая научную корректность и гражданское уважение к Основному закону, безапелляционно утверждается, что «в нашей Конституции закреплена бесовщина, которая требует срочного устранения. И опирается эта

бесовщина на ст. 2 Конституции РФ» [19]. Далее автор предлагает собственную редакцию, в которой словосочетания «... человек, его права и свободы являются высшей ценностью» повторяют действующую конституционную норму. Очевидно, что в этом случае мы имеем дело с непоследовательностью автора. Гегелевская мысль о «хитрости разума» вряд ли здесь может быть уместной и применимой. Оставляя в стороне вопрос о причинах, условиях появления и развития негативного отношения к философской и конституционной максиме о ценности человека, необходимо заметить, что сегодня «весьма влиятельные знатоки конституционного права весьма решительно предлагают переписать и заново поменять до основ нашу Конституцию, будто с новым написанием Конституции все решительно изменится» [20]. Вышеизложенный вывод уважаемых судей Конституционного суда России вполне применим и к другим предложениям о пересмотре ст. 2 Основного закона.

Мы согласны также с мнением о том, что данная конституционная норма в наши дни является «едва ли не последним бастионом защиты российского гражданина от произвола управленцев» [21].

Представляется, что в настоящее время основная проблема для российского общества и государства состоит вовсе не в конституционном закреплении новых ценностей. Безусловной задачей является сохранение и дальнейшее развитие базовых конституционных ценностей, принятых всенародным голосованием 26 лет назад. Конституционное признание человека высшей ценностью является основой внедрения в правоприменительную юрисдикционную практику принципов приоритета прав человека, равенства перед судом и законом и т. д. [22].

Конституционная норма о ценности человека является результатом влияния либерально-демократических идей европейского типа в период подготовки текста проекта Основного закона. Однако в течение двадцатипятилетней истории действия Конституции произошла определенная ценностно-идеологическая динамика в общественном сознании, в политическом процессе, в социальной сфере и т. д. [23].

Этот фактор стал самостоятельной предпосылкой формирования альтернативных ценностных ориентиров. Главное в подобном развитии событий — не дискредитация юридически закрепленных ценностей, а постоянное объяснение особенностей российской публично-правовой жизни в пределах демократической конституционной идеологии.

Самобытное установление иерархии конституционной ценности свойственно не только России. Так, например, в небольшом и небогатом азиатском королевстве Бутан реализуется конституционное признание счастья высшей ценностью. В ст. 9 Конституции Бутана 2008 г. провозглашается государственная политика достижения счастья как высшей ценности. В современном мире этот факт воспринимается не как курьез, а как порождение истории маленькой аграрной страны. Человеческое счастье как высшая ценность является для жителей Бутана истинной мерой социального прогресса [24].

Наша апелляция к ст. 2 Конституции не есть идейное или сакральное состояние, которое гипнотически затмевает все проблемы, связанные с фактическим состоянием дел в сфере защиты прав и свобод наших граждан. Научный и творческий плюрализм как высшая конституционная свобода гарантирует наличие разных, а порой и взаимоисключающих идей и взглядов. Признание ценности человека в современных научных дискуссиях способно значительно «окультурить» поведение, образ мысли, а самое главное, правоприменительную практику. Именно в культурном пространстве, включая его правовую составляющую, усиливается стремление человека, общества и государства оберегать ценности, в том числе конституционные. Мы глубоко убеждены, что конституционная идея «человек — высшая ценность» является феноменом российской конституционной истории и культуры. Всеобщее признание ценности человека, его прав и свобод в деятельности юрисдикционных правоприменительных органов способно противостоять субъективным и объективным социокультурным угрозам современного мира. Формирование этих угроз носит постоянный характер в силу политических, социальных, нравственных и технологических особенностей нашего мира [25].

Российская конституционная аксиология о человеке не обращена к конкретному человеку. Основа ее интереса — человек вообще, во всех своих сущностных формах. Основной закон признает человека как сложное биологическое, психическое и социально-культурное явление. В нем сочетается весь комплекс абсолютного, объективного и субъективного. Человек есть результат общественно-политической социализации и влияния духовного мира. Это соответствует образному выводу Ф. М. Достоевского: «...широк человек, слишком даже широк...». Поэтому ст. 2 Конституции в своем социально-философском понимании связана с многомерностью человека, и оценить все формы проявления человеческой жизни необходимо в контексте влияния реальной действительности, на всех этапах социального и исторического развития. Без учета духа времени, в котором живет человек, можно «сузить его» до бесконечности.

Литература

1. Артемов В. Н. Нравственность и право: будущему юристу: бакалавру, магистру и аспиранту: учеб. пособие. М.: Проспект, 2018. 206 с.
2. Гегель Г. В. Ф. Соч. Т. 8: Философия истории / под ред. и с предисл. Ф. А. Горохова; пер. А. М. Водена. М.; Л.: Гос. соц.-экон. изд-во, 1935. 470 с.
3. Кант И. Антропология с прагматической точки зрения = Anthropologie in pragmatischer Hinsicht. СПб.: Наука, 1999. 471 с.
4. Анисимов С. Ф. Теория ценностей в отечественной философии XX века (очерк теории) // Вестн. Моск. ун-та. Серия 7. Философия. 1994. № 4. С. 34–42.
5. Соловьев В. С. Чтения о Богочеловечестве. СПб.: Азбука, 2014. 381 с.
6. Бердяев Н. А. Русская идея; Миросозерцание Достоевского. М.: Э, 2016. 509 с.
7. Зеньковский В. В. История русской философии. Т. 1. Ч. 1. Л.: Эго, 1991. 221 с.
8. Лобеева В. М. Социальная философия Б. Н. Чичерина: системный анализ: моногр. М.: Канон+, 2012. 303 с.
9. Блюмкин В. А. Мир моральных ценностей. М.: Знание. 1981; Высшие ценности: сб. // Молодая гвардия. М., 1981.
10. Бузгалин А. В. Человек в мире отчуждения: к критике либерализма и консерватизма. Реактуализация марксистского наследия // Вопр. философии. 2018. № 6. С. 155–166.
11. Фролов И. Т. Перспективы человека : опыт комплексной постановки проблемы, дискуссии, обобщения. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Изд-во полит. лит., 1983. 349 с.

12. Рудт Ю. А. Баланс конституционных ценностей: моногр. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2017. 142 с.
13. Шустров Д. *Essentia constitutionis*: Конституция Российской Федерации в фокусе теорий конституции XX–XXI веков // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 4 (119).
14. Мамонтов В. В. Конституционные ценности современной России // Вестн. Саратов. гос. юрид. акад. 2013. № 4 (93).
15. Насыров Р. В. Человек как самоценность: о формулировке ст. 2 Конституции РФ 1993 г.: курс лекций. Барнаул, 2008. 277 с.
16. Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: моногр. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2013. 656 с.
17. Малеина М. Н. Формирование понятия «человек» в российском праве // Государство и право. 2017. № 1.
18. Невинский В. В. Конституция Российской Федерации и достоинство человека (вспоминание о будущем) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11.
19. Бабурин С. Н. Русская государственность и Российское государство в системе ценностей и интересов современной политики, международного и конституционного права: моногр. М.: ЮНИТИ, 2018. 202 с.
20. Арановский К. В., Князев С. Д. Правление права и правовое государство в соотношении знаков и значений: моногр. М.: Проспект, 2016. 204 с.
21. Трансформации прав человека в современном мире = Human rights transformations in the modern world: моногр. / Н. В. Варламова и др.; отв. ред. А. Н. Савенков. М.: Норма; Инфра-М, 2018. 255 с.
22. Авакьян С. А. Российский конституционализм: несколько тезисов о неотложных задачах // Юрид. мир. 2015. № 2. С. 23–30.
23. Скачилова В. Г. Ценностно-идеологическая динамика политического процесса в современной России / под ред. Н. Г. Щербининой. Томск: Изд. дом Томск. гос. ун-та, 2017. 146 с.
24. Рахманкулова Н. Ф. О праве на счастье. Идеи Аристотеля для общества знания // Философия и общество. 2018. № 1. С. 59–60.
25. Шарикова Е. Ю., Листвина Е. В. Современная социокультурная ситуация: антропологические метаморфозы // Вопр. философии. 2018. № 1. С. 55–65.

СОДЕРЖАНИЕ

Гун Нань

Гражданско-процессуальное право КНР:
вопросы реформирования 3

José Hernández-Ascanio

Evaluation of Public Policies in Terms of Social Innovation 22

Аничкин Е. С.

Соотношение правовых принципов международного научного
и научно-технического сотрудничества (на примере ШОС) 39

Казбаева А. Г., Калмагамбетов А. Ж.

Теоретические аспекты развития правового мониторинга
в Республике Казахстан 50

Васильев А. А., Шнопер Д.

правовое регулирование научной и инновационной деятельности
в государствах ШОС (Китай, Киргизия) 65

Кайжакпарова А. Б.

Институт представительства в административном
судопроизводстве (по материалам Республики Казахстан) 79

Кайшатаева А. К.

Академическое мошенничество при подготовке научных кадров
в Казахстане: анализ некоторых правовых средств
и их реализации 90

Нургазинов Б. К., Тулепбаева А. С.

Денежное взыскание как мера процессуального принуждения
в административном судопроизводстве 99

Шишимбаева С. С.

Элементы административно-процессуальных правоотношений
и их развитие в контексте проекта административного
процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан 109

Макенов Т. К.

Генезис правового регулирования административной юстиции
в Российской Федерации и Республике Казахстан 121

Плохова В. И.

Уголовный проступок в УК РК и в проекте изменений УК РФ
(общие проблемы) 134

Примашев Н. М.

Некоторые проблемы обеспечения реализации
принципа законности в административном процессе 141

Сабиров К. К.

Проблемы защиты прав добросовестного приобретателя
в странах Евразийского экономического союза 148

Сотникова С. И.

Рабочее время в контексте трудового права: от жесткого контроля
к управлению присутствием на работе 158

<i>Бердышева О. В.</i> Туристская деятельность: проблемы правового регулирования и пути их решения.....	169
<i>Борисов Д. А., Савкович Е. В.</i> Эволюция международного подхода к противодействию экстремистской деятельности	174
<i>Васильев Д. С.</i> Хороши ли наши показатели? К вопросу об оценке эффективности работы судов и судей.....	183
<i>Гомбоев Б. Д.</i> О сроках рассмотрения обращений граждан в органах местного самоуправления	204
<i>Жильников А. М.</i> Особенности территориальной системы управления промышленностью в Западной Сибири в середине 1950–1960-х гг.	208
<i>Земеров Н. Н.</i> Самозахват земли. проблемы квалификации и привлечения к ответственности.....	212
<i>Кушарова М. П.</i> Евразийское правовое пространство: тенденции и перспективы развития.....	218
<i>Макарцев А. А.</i> Конституционные реформы в Казахстане (2016–2019 гг.) как подготовка смены главы государства.....	228
<i>Маркодеева С. И.</i> Правовая природа и проблемы нормативного регулирования имущественных вычетов по налогу на доходы физических лиц	241
<i>Пестунов А. И.</i> Реализация бизнес-процессов на основе блокчейна: насколько концепция смарт-контракта в действительности нова?	250
<i>Правкин С. А., Смирнова В. В.</i> Совершенствование правового механизма антимонопольного регулирования как важный этап современного обеспечения единого экономического пространства и конкуренции.....	253
<i>Рубцова Н. В.</i> К вопросу об элементах механизма правового регулирования предпринимательской деятельности.....	267
<i>Саламатова М. С.</i> Определение круга избирателей в европейской и российской избирательной практике в первой трети XX века	275
<i>Токарева Е. В.</i> Унификация российского процессуального права: национальный опыт и влияние зарубежного права	288

Шерстобоев О. Н.

Административная дискреция как необходимая часть доктрины административных процедур..... 294

Хурматуллина А. М.

Особенности судебной защиты прав человека в рамках евразийской интеграции..... 302

Халтурина О. А.

Влияние зарубежного права на правовое обеспечение функционирования пенсионной системы России: история и современность..... 307

Стабровская Е. А.

Актуальные вопросы эффективного функционирования института мирового судьи..... 315

Глинский В. В., Серга Л. К.

Статистическая оценка влияния городов-миллионников на развитие регионов..... 319

Зайков К. А., Макаридина Е. В.

Современные проблемы информационного обеспечения принятия управленческих решений на муниципальном уровне 334

Пудова М. В., Лосева А. В.

Город-миллионник как фактор экономического развития региона..... 342

Матиящук С. В.

Проблемы обеспечения прав должников от недобросовестных действий взыскателей 351

Баймолдина З. Х.

Развитие избирательной системы Республики Казахстан в свете нововведений в выборное законодательство 358

Слободчикова С. Н.

Концепция свободных выборов в европейском региональном измерении..... 381

Тлембаева Ж. У.

Проблемы обеспечения баланса интересов личности и государства в правовом регулировании выборов акимов сельского уровня в Республике Казахстан..... 387

Трушкова М. Д.

Особенности определения конфликта интересов в российской и зарубежной практике 404

Юсубов Э. С.

«Человек — высшая ценность» как философская и конституционная максима 406

Научное издание

**ПРАВО И ЭКОНОМИКА:
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ
И СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ**

Сборник статей
по итогам Новосибирского
международного юридического форума
(22–24 мая 2019 г.)

Часть 1

Корректор *Ю. И. Носырева*
Технический редактор *О. Л. Кувшинова*
Дизайн обложки *А. Ю. Болдина*

Гарнитура PT Serif. Формат 60×84 ¹/₁₆. Усл.-печ. л. 24,41.
Подписано в печать 25.11.2019. Тираж 100 экз.

Новосибирский государственный университет экономики
и управления «НИНХ»
630099, г. Новосибирск, ул. Каменская, 56.